

CAMARA DE DIPUTADOS

H. Congreso de la Unión

SECRETARÍA GENERAL

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS



CEFP/005/2001

SISTEMAS DE GOBIERNO Y PROCESOS PRESUPUESTARIOS EN PAÍSES SELECCIONADOS

MARZO 2001

INDICE

SISTEMAS DE GOBIERNO Y PROCESOS PRESUPUESTARIOS EN PAÍSES SELECCIONADOS

INTRODUCCIÓN.....	1
Sistemas de Gobierno.....	2
A. SEPARACIÓN DE PODERES	2
B. LAS TRES FUNCIONES BÁSICAS DE LAS LEGISLATURAS.....	3
Poderes Formales, Capacidad, Espacio Político y Voluntad Política.....	5
C. ETAPAS DEL PROCESO LEGISLATIVO	6
El Sistema Legislativo de Comités.....	6
D. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA: FORMULACIÓN, INTRODUCCIÓN Y REFORMA DE LAS LEYES	11
E. PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO	14
La Formulación de la Política Económica	15
La elaboración del marco macroeconómico	16
El calendario	17
Distribución de responsabilidades entre el gobierno central y los gobiernos locales.....	17
F. APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO Y EL PAPEL DEL LEGISLATIVO	19
ANEXOS.....	23
ANEXO 1 Características Básicas de los Parlamentos en Países Seleccionados	25
ANEXO 2 El Proceso Presupuestario en el Poder Legislativo en países seleccionados	31
ALEMANIA	31
ARGENTINA	35
BRASIL	38
CANADÁ.....	40
ESTADOS UNIDOS	43
JAPÓN	46
MÉXICO	51
NUEVA ZELANDA.....	54
PORTUGAL	57
REINO UNIDO	59
SUDÁFRICA	61
SUECIA	64

INTRODUCCIÓN¹

En este documento se hace un recuento de las estructuras legislativas que operan en varios países y su relación con el proceso de elaboración y promulgación de leyes, y en particular, la aprobación del presupuesto público.

La elaboración y aprobación del presupuesto es un proceso que generalmente involucra a la legislatura² y al ejecutivo. En virtud de que los legisladores provienen de una elección democrática y representan a la nación, tienen una injerencia directa en la asignación de los recursos públicos, a la vez que son la instancia en donde se realiza la rendición de cuentas. La participación del Ejecutivo en el proceso presupuestario se efectúa en las etapas de: elaboración del presupuesto de cada agencia, integración del presupuesto central, implementación y registro de gastos, contraloría y presentación del informe de ejecución. La función de las legislaturas consiste en analizar, discutir y aprobar el presupuesto, así como evaluar su ejecución, delimitando responsabilidades, para llevar a cabo las acciones correspondientes, para ello requieren claras atribuciones y capacidades institucionales.

¹ Este documento se basa en el MATERIAL DE REFERENCIA SOBRE FORTALECIMIENTO PARLAMENTARIO, preparado por consultores externos para el PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la ONU, en información material de la Base de Datos (Parline) de la Unión Inter-Parlamentaria y también se recurrió al material de las páginas electrónicas de las Legislaturas de algunos países. La parte correspondiente a las etapas presupuestarias también emplea material de Salvatore Schiavo-Campo y Daniel Tommasi, *Managing Government Expenditure*, publicado en abril de 1999 por el Banco Asiático de Desarrollo, capítulos 1,4 y 5,

² En este documento se empleará indistintamente el termino Legislatura y Parlamento para designar al conjunto de representantes electos que realizan funciones de representación en alguna Cámara.

En la mayor parte de los países, los alcances de las legislaturas se encuentran definidos por una Constitución. Este documento delinea sus poderes básicos y las relaciones con los órganos estatales e instituciones políticas, además de describir las reglas del juego político a las que deben sujetarse los actores. Se define como el conjunto de principios fundamentales de gobierno (leyes, costumbres o documentos), que norman la organización básica y operación del gobierno, especificando sus poderes y restricciones.

Entre los elementos de la constitución que afectan el desempeño de la legislatura se encuentran: la estructura y tipo de partidos políticos; los elementos centrales o federales del gobierno; la relación del poder ejecutivo con la legislatura, establecida por el sistema de gobierno (parlamentario, presidencial o semipresidencial); el proceso electoral; la estructura del parlamento (unicameral o bicameral) y los poderes oficiales del presidente de la legislatura.

Las relaciones entre el ejecutivo y la legislatura están determinadas por los siguientes factores:

- ✍ Separación de poderes;
- ✍ Establecimiento de condiciones para remover al ejecutivo y para disolver la legislatura;
- ✍ Estructura del liderazgo (interno) y de los partidos en la legislatura: grado de influencia del partido gobernante sobre las estructuras partidarias en la legislatura; grado de control jerárquico; disciplina interna y tolerancia a la expresión de intereses locales.

En los sistemas presidenciales la disciplina partidaria es indispensable para el control del poder ejecutivo;

pero en los sistemas parlamentarios, es decisiva para conservar el gobierno.³

SISTEMAS DE GOBIERNO

Los sistemas de gobierno pueden agruparse en tres grandes tipos o modelos, derivados de la influencia política y cultural de los países que las implementaron por vez primera (Estados Unidos, Reino Unido y Francia):

Presidencialismo, proviene del modelo norteamericano y se extiende, con diferentes matices y características, a los países de América Latina y las Filipinas.

Parlamentarismo, el paradigma corresponde al modelo británico y su preponderancia se extiende sobre Europa continental, Israel, Japón, países del Caribe y los países que fueron colonias británicas: Canadá, África, Asia.

Semipresidencialismo:⁴ el modelo francés influyó en los sistemas de gobierno de las ex-colonias francesas en África Occidental: Malí, Costa de Marfil, Gabón, Senegal, Polonia, Bulgaria, Portugal, Mozambique y Angola.

³ Un sistema presidencial se caracteriza por la separación de poderes, lo que hace necesario un sistema de contrapesos entre los poderes, por ello es posible que coexistan dos o más partidos en el poder y la indisciplina partidista no tiene un costo relevante, en cambio, en un sistema parlamentario, en donde el Poder Legislativo nombra al Primer Ministro, la gobernación requiere una estricta disciplina, ya que de ello depende la permanencia de todos en el poder.

⁴ En función de las atribuciones que la Constitución otorga, en algunos países el Presidente tiene más poderes que el Parlamento y el sistema se denomina semipresidencialismo. En otros lugares el modelo le brinda mayores poderes al Parlamento, por lo que estaríamos hablando de un semiparlamentarismo.

A. SEPARACIÓN DE PODERES

Entre las diferencias claves de los 3 sistemas se encuentran:

El grado de separación funcional entre los poderes de gobierno

Las restricciones que un poder le impone al otro. Esto es ¿hasta qué punto controla el ejecutivo al legislativo? ¿hasta qué punto controla el legislativo al ejecutivo? y ¿cómo se distribuye entre ambos poderes la competencia para iniciar y aprobar leyes o decretos?

Al comparar estas diferencias por sistemas de gobierno podemos señalar lo siguiente:

1. El **Presidencialismo** se caracteriza por la separación de poderes políticos y administrativos entre el **ejecutivo**, el **legislativo** y el **judicial**. Los encargados de cada uno de ellos sirven durante diferentes periodos y a diferentes principales⁵. El presidente se elige a través de una votación directa y designa a su gabinete, ningún ministro pertenece; simultáneamente, a la legislatura. Los representantes del poder legislativo también provienen de una elección directa. De aquí la existencia de una diferente composición en el poder legislativo y el ejecutivo, misma que constituye la **separación de poderes**, esto es, el poder legislativo y el ejecutivo son independientes. El presidente controla

⁵ En la teoría de la agencia y principal, el principal es el que delega y el agente el encargado de llevar a cabo las tareas delegadas. Por ejemplo, los votantes actúan como principal, delegando en los legisladores electos, el agente, la tarea de representar sus intereses. Otro ejemplo, es el titular de una secretaría de estado, que actúa como principal al delegar responsabilidades en sus subordinados, que fungen como agentes. Este mismo secretario de estado es un agente, ante el Presidente, que como principal ha delegado en él, las responsabilidades de su ramo. Lo que caracteriza a las relaciones entre un agente y un principal, es que los intereses del agente y los del principal divergen, por ello, el proceso de rendimiento de cuentas debe estar acompañado de un mecanismo de incentivos que haga coincidir el interés del agente con el del principal.

a los miembros de su gabinete y no tiene que consultar al Congreso para su designación. Esta separación es la característica del paradigma norteamericano. En particular, el poder legislativo tiene poderes significativos para controlar al Ejecutivo.

El presidente no puede remover a los legisladores. Por otra parte, aún cuando el partido presidencial sea minoría en el Congreso, el Presidente ejerce su encargo. En algunos países está prohibida la reelección, mientras que en otros se limitan los periodos consecutivos.

En el presidencialismo, los partidos políticos se caracterizan por una disciplina laxa, misma que no es necesaria. Con frecuencia, los legisladores priorizan el compromiso con su electorado (distrito o región) sobre el compromiso con su plataforma partidista, por ello las relaciones entre legisladores y electores son más estrechas. Esto ocurre debido a que diferentes partidos pueden controlar la Legislatura y el Ejecutivo.

2. En el sistema **parlamentario** el Primer Ministro y su gabinete son miembros del Parlamento, por ello su periodo de ejercicio está vinculado a la duración de la legislatura. En este sistema se puede remover al Primer Ministro del cargo en dos formas: a) a través de un voto de censura o desconfianza, por parte de la oposición o coalición opositora en la legislatura, para demostrar que el Parlamento ya no apoya al Primer Ministro y a su gabinete; y como el Primer Ministro es miembro de la legislatura, se generan nuevas elecciones legislativas. b) los miembros del partido del Primer Ministro pueden removerlo en una reunión fuera del pleno de la legislatura. (De aquí la importancia de la disciplina partidista).

3. En el sistema **semipresidencial francés**, se elige directamente al Presidente y éste designa al Primer Ministro que encabeza al mismo tiempo, el gabinete y la legislatura. Por regla general, el Primer Ministro designado es el líder de la coalición gobernante y no necesariamente pertenece al partido del Presidente. El

Primer Ministro (y su gabinete) es vulnerable a la remoción por parte del Presidente o de la Asamblea Nacional, pero la legislatura no puede remover al Presidente antes de la conclusión de su periodo presidencial. La coalición dominante en la Asamblea Nacional podría oponerse a la remoción del Primer Ministro y bloquear al Presidente, pero en este caso, el Presidente cuenta con la facultad para disolver el Parlamento. El Primer Ministro funge como el estabilizador entre el Presidente y la Legislatura.

Este sistema funciona mejor cuando la mayoría parlamentaria es la del presidente, pero diferentes partidos políticos pueden cohabitar en ambos poderes. La disciplina al interior de los partidos es muy importante.

B. LAS TRES FUNCIONES BÁSICAS DE LAS LEGISLATURAS

La legislatura es un foro para la discusión de los asuntos políticos, económicos y sociales relevantes en el país y contribuye a la gobernación efectiva, al desempeñar las funciones necesarias para sustentar la democracia en sociedades complejas y diversas.

Las legislaturas llevan a cabo tres roles fundamentales: representan al pueblo, legislan y supervisan al ejecutivo:

La representación tiene dos dimensiones:

Los legisladores actúan como intermediarios de los votantes en su trato con las agencias gubernamentales; y

Actúan individual o colectivamente para representar los intereses de sus electores en el proceso de elaboración de políticas.

Esta función está acompañada por la legitimidad y aceptación general que se deriva de su elección pública. Las legislaturas son las terminales nerviosas del gobierno civil, ya que son la primera rama del gobierno a la que se le plantean las demandas populares y las inconformidades. Esto se debe a que su operación es más abierta que la de las agencias ejecutivas o judiciales.

Por ello no es sorprendente, que las legislaturas funcionen como una arena en donde se ventilan las diferencias sociales respecto a la política. Entre más rica sea la información que rodea a las legislaturas, mayor será la conciencia de los gobernantes en la percepción de tales diferencias.

Representar al pueblo requiere algo más que la mera articulación de las preferencias ciudadanas, es necesario convertir estas preferencias en políticas mediante la creación de leyes.

La función legislativa se refiere al proceso de elaboración, introducción, discusión y decreto de leyes.

Las funciones de representación y legislación conviven en una relación difícil, pero necesaria, por ejemplo, el proceso legislativo debe ser capaz de reconciliar conflictos y acumular la suficiente capacidad y conocimiento para ganarse el respeto del ejecutivo y de otros actores en la sociedad.

En la mayoría de las legislaturas, las entidades operativas en esta parte del proceso son los comités (a veces llamados comisiones). Un sistema efectivo de comités proporciona simultáneamente un foro para expresar diferencias y un medio para promover los compromisos y la toma de decisiones.

En los países donde las deliberaciones de los comités influyen en la conducta de la legislatura, sus miembros tienen fuertes incentivos para especializarse y convertirse tanto en gestores de las posiciones populares, como en hábiles negociadores para articular

los resultados. Cuando el sistema de comités ha evolucionado en cuerpos especializados, capaces de comprender integralmente la legislación en cada una de sus áreas, la legislatura desarrolla la capacidad para tratar con el poder ejecutivo, en un amplio rango de tópicos con la suficiente profundidad como para constituirse en una institución que coadyuve a la función.

La supervisión consiste en la rendición de cuentas que la legislatura le pide al ejecutivo por sus acciones y por el ejercicio del gasto, e incluye el proceso durante el cual la legislatura y el ejecutivo trabajan juntos para asegurarse que las leyes operan tal y como fueron diseñadas. La supervisión ocurre después de la aprobación de una ley, que requiere la vigilancia de las actividades ejecutivas en el aspecto de la eficiencia, probidad y fidelidad. Es difícil ejercer la supervisión efectiva, porque requiere información sobre las actividades del ejecutivo, la capacidad legislativa para procesar esta información, la voluntad legislativa para actuar y capacidad para respaldar las demandas de mejoramiento, acceso y rendimiento de cuentas. Esta función confronta a la legislatura con algunas áreas del poder ejecutivo, por lo que en algunos sistemas parlamentarios con un partido político dominante, la función de supervisión está menos desarrollada que en los sistemas presidenciales en donde diferentes partidos pueden dominar cada uno de los poderes del gobierno.

Entre las facultades de supervisión con que se encuentran dotadas las legislaturas en el mundo se encuentran:

- ✍ la capacidad para remover al ejecutivo, la potestad para obtener información del ejecutivo,
- ✍ el empleo efectivo del control del gasto, y
- ✍ un sistema de comités funcional, capaz de monitorear efectivamente y evaluar la conducta del poder ejecutivo.

La supervisión efectiva mejora el diseño de las leyes, como resultado de la experiencia derivada de la implementación de las leyes anteriores y a la vez robustece la representación, en tanto los legisladores son más adeptos a darle forma a la administración de las leyes para tomar en cuenta el impacto de la aplicación de éstas sobre los votantes.

Adicionalmente la legislatura desempeña otras funciones: funge como un colegio electoral y le otorga el poder a los gobiernos en los sistemas parlamentarios; toma decisiones cuando los resultados electorales no son conclusivos o están en disputa; establece fórmulas de representación garantizada para reconocer las diferencias étnicas, religiosas, de lenguaje, género, económicas y geográficas, como un método para propiciar la integración nacional; educa al electorado a través de desplegados públicos de competencia; desempeña un papel en la remoción del ejecutivo; funciona como cuerpo de reclutamiento para otras funciones de gobierno y provee un lugar en donde las ideas políticas pueden incubarse.

PODERES FORMALES, CAPACIDAD, ESPACIO POLÍTICO Y VOLUNTAD POLÍTICA

Los factores que influyen sobre el desempeño de la legislatura en los procesos de legislación y supervisión son:

- ✍ El alcance de sus poderes formales.
- ✍ La capacidad provista por sus estructuras, procedimientos y apoyos.
- ✍ El espacio y discreción política que detentan los otros poderes, y
- ✍ Las metas individuales de los miembros y líderes de la legislatura.

Entre los **poderes formales** de la legislatura se encuentran:

- ✍ el rango de opciones en el diseño de la legislación, (enmienda, rechazo, turno al Ejecutivo);
- ✍ la capacidad para legislar y controlar al Ejecutivo (veto ejecutivo, posibilidades y requerimientos para superar éste); y
- ✍ el impacto de un rechazo legislativo o de la inactividad (incluyendo la posibilidad de que el Ejecutivo gobierne por decretos, que tienen la fuerza de ley).

Una de las fortalezas del poder Legislativo más importante es el grado de influencia de la legislatura sobre la aprobación del presupuesto público (imposición y gasto). También la promulgación de regulaciones administrativas relacionadas con la interpretación de estatutos y los procesos de revisión judicial que podrían afectar el significado y validez de las leyes.

Las facultades formales no significan nada si la legislatura no tiene la capacidad para emplearlas. La capacidad para administrar procesos, el grado de complejidad interna, y el soporte de la estructura administrativa innata a estas actividades difiere de país a país.

El espacio político es un indicador del poder que ejerce una legislatura, es el caso del, grado en el cual otros personajes detentadores de poder (el ejecutivo y los partidos) están dispuestos a ceder, perder, compartir, intercambiar, o permitir el desplazamiento del dominio que detentan.

Finalmente, la voluntad política se relaciona directamente con lo que quieren hacer los miembros y líderes del parlamento.

C. ETAPAS DEL PROCESO LEGISLATIVO

Cada legislatura desarrolla una serie de pasos para introducir la legislación al pleno, con el objeto de asegurarse que la iniciativa propuesta ha sido suficientemente discutida. En la mayoría de las legislaturas primero se introducen las iniciativas formalmente al pleno de la cámara, después se envían a un comité especializado para su consideración y discusión detallada, incluyendo propuestas de modificación. A la revisión del comité, le sigue la presentación de la iniciativa nuevamente en el pleno, para debatirse y votarse.⁶

En la preparación de las leyes juega un papel importante **el Ejecutivo y su gabinete que realizan la tarea de investigación y redacción de la ley.** En algunos países, los comités son lo suficientemente poderosos para llevar a cabo sus propios estudios y realizar consultas públicas sobre asuntos de interés público.⁷ En algunas legislaturas **los representantes pueden introducir una iniciativa** a título individual, aunque el ejercicio de esta capacidad requiere **ayuda en la investigación y redacción de la legislación.**

Generalmente la introducción de las iniciativas al pleno se realiza a través de un comunicado de un representante del ejecutivo o de los miembros de la legislatura, con un recado escrito. El presidente de la legislatura introduce las iniciativas al pleno.

⁶ En el anexo II de este documento se presenta una descripción del proceso presupuestario en varios países. En general el procedimiento es muy semejante en sistemas parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales. Las variaciones están en función de los poderes formales de las legislaturas, la capacidad (sistema de comités) y el espacio y voluntad política.

⁷ El Bundestag en Alemania cuenta con alrededor de 6 mil especialistas y en Estados Unidos el Congreso está apoyado por una extensa red de instituciones, asesores y consultores.

En los sistemas presidenciales las iniciativas se turnan a los comités sin debate, quedando a discreción del comité filtrar las iniciativas y decidir cuáles se considerarán. En algunos sistemas la legislación remitida por el ejecutivo debe considerarse en su totalidad e incluso tiene una fecha límite para su discusión y aprobación.

Las legislaturas difieren en el grado por el que se permite la participación del público en el proceso legislativo. Algunos cuerpos legislativos han abierto los comités y otras reuniones legislativas al público en general y publican las agendas con anticipación para que puedan intervenir las partes interesadas.

La programación del tiempo de debate en el pleno le corresponde al líder de la cámara y está en función de la relevancia del tema a debatir.

Cuando las dos cámaras participan en el proceso legislativo, la legislatura debe desarrollar métodos para reconciliar las diversas versiones de la iniciativa en consulta. La mayor parte de las legislaturas bicamerales usan un sistema de pivoteo, en el cual una iniciativa se envía de una cámara a otra para su revisión y enmienda, hasta alcanzar un acuerdo.

EL SISTEMA LEGISLATIVO DE COMITÉS

Los comités legislativos son unidades organizadas al interior de una cámara legislativa, que permiten a los legisladores revisar asuntos de política o las iniciativas propuestas con mayor detalle, de lo que le sería posible al conjunto de la Cámara. Los comités desempeñan muchos papeles, -en función del sistema gobernante, fuerza y organización de los partidos políticos, recursos disponibles y otros factores políticos-, entre los cuales se encuentran: propuestas y modificaciones a las iniciativas, revisiones administrativas, investigaciones y revisiones presupuestales. Los comités también son el lugar en donde ocurren las negociaciones entre los partidos.

Entre los atributos de los comités se encuentran:

Alto grado de especialización en una área particular de política, con miembros estables. La cual es reconocida y valiosa para sus colegas.

Los comités son capaces de representar la pluralidad y reconciliar diferencias para sustentar recomendaciones para la acción.

El trabajo de los comités es tan importante, que frecuentemente son el centro de acción de los grupos de interés.⁸ Cuando los comités funcionan apropiadamente, proveen un medio para que el cuerpo legislativo examine con profundidad, un amplio rango de tópicos e identifique alternativas política y técnicamente viables.

⁸ Los **grupos de interés** se definen como un conjunto de personas con un **fin común** que tratan de influir en la toma de decisiones políticas, filtrando **información** al público, al ejecutivo o a los legisladores, que incline la balanza a su favor. Grupos de interés en México, son los ecologistas que están en contra de la explotación salinera en el Golfo de Baja California, el Colegio Nacional de Economistas que promueve la certificación de la profesión, o la Asociación de Productores de Maíz y Tortilla que elevan el precio de la tortilla. No importa su tamaño o poderío económico, aunque por supuesto, mayores recursos generan mejores resultados.

EL PAPEL DE LOS COMITÉS EN LA LEGISLACIÓN

PAÍS CÁMARASs	NUMERO DE COMITES	¿PARA APROBAR UNA INICIATIVA SE REQUIERE EL ANÁLISIS DEL COMITÉ CORRESPONDIENTE?	¿LAS INICIATIVAS SE ENVIAN DIRECTAMENTE AL COMITÉ?	¿LOS COMITÉS REALIZAN CONSULTAS EXTERNAS AL ANALIZAR UNA INICIATIVA?
ARGENTINA Senado Cámara de Diputados	41 38 4 conjuntos	Si en ambas cámaras Excepcionalmente la Cámara decide su consideración inmediata	Sí, en ambas cámaras.	No hay provisiones, pero es posible
ALEMANIA Dieta Federal Consejo Federal	24 24	Sí en ambas cámaras	No en ambas cámaras	En ambas cámaras se escucha la opinión de los expertos
BULGARIA Asamblea Nacional	18	Sí	No. El presidente del parlamento decide a cuál comité turna la iniciativa	Si y ocurre de vez en cuando
CANADA Senado Cámara de los Comunes	13 20 3 conjuntos	Si en ambas cámaras	Todas las iniciativas en ambas cámaras	En ambas cámaras los comités están facultados para enviar por las personas, documentos y registros requeridos para realizar su mandato
COSTA RICA Asamblea Legislativa	6	Si	No aplica	El comité puede invitar a las partes interesadas a rendir su testimonio oral o escrito
EL SALVADOR Asamblea Legislativa	14	Si	Algunas van directamente a los comités (v.g., el presupuesto)	Las Reglas de Procedimiento establecen que los comités pueden hacer consultas para aclarar puntos y requerir documentos del gobierno o de una organización privada
ESTADOS UNIDOS Senado Cámara de Representantes	16 perm 3 sel 1 esp 19 perm 2 sel Ambas:4	En ambas cámaras la es consideración del comité usual, pero no obligatoria	Usualmente la cámara pasa iniciativas que no se han referido a los comités del Senado, si la iniciativa del Senado o una materia relacionada ya se había enviado previamente No queda al arbitrio del presidente de la Cámara. El presidente raramente envía una iniciativa a varios comités, establece límites de tiempo para la acción del comité	Si en ambas cámaras
FRANCIA El Senado Asamblea Nacional	6 6	Sí en ambas cámaras	En ambas cámaras se destinan al comité permanente apropiado, excepto cuando se crea un comité especial	No en ambas cámaras
PAÍS CÁMARASs	NUMERO DE COMITES	¿PARA APROBAR UNA INICIATIVA SE REQUIERE EL ANÁLISIS DEL COMITÉ CORRESPONDIENTE?	¿LAS INICIATIVAS SE ENVIAN DIRECTAMENTE AL COMITÉ?	¿LOS COMITÉS REALIZAN CONSULTAS EXTERNAS AL ANALIZAR UNA INICIATIVA?

HUNGRÍA Asamblea Nacional	11 perm y 6 esp	Si	Todas	No es obligatorio, pero es posible y se hacía
INDIA Cámara del Pueblo Consejo de los Estados	12 9 7 conjuntos, y 17 esp	Ambas cámaras: No. La decisión le corresponde al presidente de la Cámara o al pleno	No en ambas cámaras	En ambas cámaras se considera necesaria la evidencia oral y escrita
IRLANDA Senado Dail	2 3 2 conj	Ambas cámaras: Sí	Todas las iniciativas se envían al Comité de ambas cámaras	Ambas cámaras: Los comités pueden enviar por personas y documentos, y recopilar evidencias sobre cualquier iniciativa. También se elaboran reportes especiales sobre cualquier asunto que se considere pertinente en el futuro.
JAPON Cámara de Cancilleres Cámara de Representantes	17 20	Ambas cámaras: Sí, excepto a petición urgente del patrocinador y previa resolución de la Cámara, puede omitirse la etapa de comité	Si, en ambas cámaras	Ambas cámaras: No es frecuente, pero cuando se trata de un asunto relevante un comité puede mantener audiencias abiertas y en caso necesario puede escuchar testigos.
JORDANIA Senado Cámara de Diputados	4 8 esp	Si	Todas las iniciativas	El Comité puede invitar a cualquier persona que desee escuchar.
MEXICO Senado Cámara de Diputados	29 23	Ambas Cámaras. Sí	No	Si
NAMIBIA Asamblea Nacional	4	No	No	No
NUEVA ZELANDA Cámara de Representantes	12	Si	Si	El Comité pide un informe del departamento gubernamental relacionado con la iniciativa, recibe propuestas escritas del público, así como testimonios orales.
PORTUGAL Asamblea de la República	12 perm	Sí	Si	Si, cierta legislación requiere la consulta con ONG's, por ejemplo las leyes laborales y los comités están autorizados para consultar expertos y ONG's en cualquier materia
PAÍS CÁMARAS	NUMERO DE COMITES	¿PARA APROBAR UNA INICIATIVA SE REQUIERE EL ANÁLISIS DEL COMITÉ CORRESPONDIENTE?	¿LAS INICIATIVAS SE ENVÍAN DIRECTAMENTE AL COMITÉ?	¿LOS COMITÉS REALIZAN CONSULTAS EXTERNAS AL ANALIZAR UNA INICIATIVA?

SISTEMAS DE GOBIERNO Y PROCESOS PRESUPUESTARIOS

REINO UNIDO Cámara de los Lores Cámara de los Comunes	14 y 10 subcomités) 30	Regularmente Todas; Excepto las que discuten el gasto de gobierno	Las iniciativas privadas se envían a los comités permanentes, a menos que la Cámara ordene otra cosa	Sólo en los raros casos de iniciativas referidas a un comité en particular En los casos excepcionales de iniciativas referidas a un comité seleccionado. Experimentos recientes han permitido a los comités recopilar evidencias.
RUMANIA Cámara de Diputados Senado	14 14 1 conj	Sí en ambas cámaras	Si en ambas cámaras	No está prohibido
RUSIA Duma estatal Consejo de la Federación	23 13	Sí en ambas cámaras	Si Primero se envían a la Duma y automáticamente a los comités	Si en ambas cámaras
SENEGAL Asamblea Nacional	11	Si	Si lo solicita el representante del presidente de la República o el comité relevante	Si
SUDAFRICA Asamblea Nacional Consejo Nacional de Provincias	36 9	Si	Si	Si. Los Comités pueden mandar por personas para que proporcionen evidencias o documentos, así como pedir informes a cualquier institución. Cuando la iniciativa que se debate es de suma importancia pueden pedirle al público que presente sus opiniones por escrito o directamente en el Comité.
SUECIA Riskdag	16	Si	Si	No
TAILANDIA Senado Cámara de Representantes	15 13	No Si normalmente, por el comité más apropiado	No se envía al comité por resolución del Senado No aplica	Si en ambas cámaras

Fuente: Tabla modificada a partir del original de National Democratic Institute for International Affairs

La primera columna presenta en negritas el país y abajo el nombre españolizado de los componentes del Parlamento (su nombre oficial puede verse en el anexo II), primero la cámara alta y en el siguiente renglón la cámara baja. En la segunda columna se presenta en el primer renglón el número de comités de la Cámara Alta y después el de la Cámara Baja, en algunos países funcionan Comités Conjuntos (conj), i.e., se trata de un comité que funciona para ambas cámaras o que se conforma con miembros de varios comités, en otros casos, se conforman comités especiales (esp) para revisar una iniciativa determinada y su existencia depende de cuanto tarde en aprobarse la iniciativa; el caso general son los comités permanentes, cuando coexisten con los otros llevan la abreviatura (perm), de lo contrario se sobreentiende que este es el caso.

En la tercera y cuarta columnas se reseña el requisito de la etapa de comité y en la quinta la posibilidad de que las sesiones de comité sean públicas.

D. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA: FORMULACIÓN, INTRODUCCIÓN Y REFORMA DE LAS LEYES

La legislatura es un ámbito para la formulación de nuevas leyes. Pero esta función, alrededor del mundo, se encuentra acotada por el tipo de sistema, la dinámica de las interacciones entre los actores políticos, el espacio y la capacidad técnica.

En un sistema presidencial la legislatura establece su agenda, formula e introduce sus propias iniciativas. Colabora estrechamente con el ejecutivo en la elaboración de iniciativas, particularmente cuando el mismo partido ocupa ambos poderes. Sin embargo, algunos sistemas presidenciales limitan el poder de la legislatura para modificar la propuesta del presupuesto enviada por el ejecutivo y algunos presidentes pueden forzar a la cámara a legislar en una fecha límite.

En un **sistema presidencial** la *legislatura* se caracteriza por:

- ✍ **amplias facultades para modificar cualquier iniciativa de ley**, aunque la falta de recursos y otros factores pueden limitar este poder;
- ✍ los **legisladores** probablemente están **conscientes** de sus posibilidades como poder de la Unión;
- ✍ **sistema de comités** compuestos por un conjunto de profesionales que redactan, investigan y corrigen las iniciativas de ley;

✍ posibilidad de recurrir a expertos, miembros del gabinete, consejeros públicos o privados y realizar **audiencias públicas o privadas**, para considerar y analizar una iniciativa.

el presidente puede **vetar la legislación**, en algunos países.⁹

En el **modelo parlamentario**: *el ejecutivo controla la agenda legislativa y los legisladores*, como individuos, *tienen poco poder político* para introducir sus iniciativas. Este modelo se caracteriza porque:

El **Primer Ministro** y su gabinete **inician la legislación relacionada con el gasto y el ingreso público**. En el Reino Unido y en otros sistemas similares, las legislaturas sólo pueden modificar la legislación en términos técnicos, muy estrechamente.

Existe un **numero significativamente menor de comités con un equipo de profesionales relativamente pequeño**, para apoyar en la redacción y modificación de las iniciativas (Aunque hay algunas excepciones como Alemania y Austria, que tienen poderosos comités)

Las decisiones de política realmente importantes se toman en el seno de los partidos y no en los comités.

En el **sistema semipresidencial** la *introducción de las iniciativas corre a cargo de los legisladores*, el *poder ejecutivo y el gobierno* (Primer Ministro y gabinete). Sin embargo, las iniciativas introducidas por el Ejecutivo tienen una precedencia sobre las iniciativas individuales. *El ejecutivo establece la agenda en la legislatura y puede llamar a votación en paquete*, es decir, la aprobación de todas o ninguna de las iniciativas incluidas en el bloque. Si la legislatura

⁹ En los Estados Unidos un veto presidencial se contrarresta con más de 2/3 de la votación del Congreso.

rechaza una importante iniciativa del **Ejecutivo**, éste puede hacer una moción de censura, lo que **disuelve el parlamento**. Adicionalmente se puede obviar el paso de la iniciativa por la legislatura, al proponerla directamente al pueblo a través de un **referéndum nacional**. Si la propuesta tiene un apoyo mayoritario, se convierte en ley sin la intervención de la legislatura.

En la siguiente tabla se resumen algunas de las características arriba comentadas.

LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN LOS MODELOS NORTEAMERICANO Y EUROPEO

	Sistema Presidencial EEUU	Sistema Presidencialista México	Sistema Wetsminster o Parlamentario Reino Unido	Sistema Semiparlamentario Alemania	Sistema Semipresidencial Francia
Conformación del poder ejecutivo	Elección separada El Presidente nombra a su Gabinete y lo confirma la legislatura (Los miembros del gabinete no pueden formar parte, simultáneamente de la legislatura y viceversa)	Elección Separada El Presidente nombra a su gabinete (El Senado debe ratificar algunos funcionarios superiores, deuda, fuerzas armadas y el procurador general de la República) Los miembros del gabinete no forman parte de la legislatura simultáneamente	El partido mayoritario en el Parlamento elige al Primer Ministro y al Gabinete. <i>Los miembros del gabinete pertenecen a la legislatura.</i> La cabeza del estado es una monarquía hereditaria	El partido/coalición mayoritaria en la legislatura elige al Canciller, quién selecciona a los miembros del Gabinete con la aprobación de la legislatura (incluso legisladores). El Presidente (elección indirecta) es la cabeza del Estado (sus poderes son débiles).	Un Presidente electo, con fuertes poderes elige su Gabinete y al Primer Ministro , que preside el Parlamento . El Presidente manda sobre su <i>Gabinete</i> , cuyos miembros <i>no pueden ser legisladores simultáneamente</i> .
Posibilidad de remoción del Ejecutivo por la Legislatura y viceversa	La Legislatura no puede remover al Presidente, excepto bajo condiciones extremas y el Presidente no puede disolver la legislatura	El Presidente no puede disolver a la Legislatura. Existe la posibilidad de realizar un juicio político al Presidente por traición a la Patria (atribución exclusiva del Senado)	El parlamento remueve al Ejecutivo y al gabinete a través de un voto de censura forzando a nuevas elecciones parlamentarias	El parlamento puede disolver al gobierno, removiendo al Canciller y al gabinete, pero sólo si eligen, simultáneamente, a un nuevo Canciller	La legislatura no puede remover al Presidente, pero puede disolver el gobierno, removiendo al Primer Ministro y al gabinete. El Presidente puede disolver la Asamblea Nacional
Cuerpos involucrados en el proceso legislativo	Senado Cámara de Representantes Gobierno, departamentos del gabinete que asisten en la elaboración de los anteproyectos de las iniciativas, pero la mayoría se origina en los comités en la legislatura. El Presidente puede vetar la legislación, El veto se anula con 2/3 de la votación en ambas cámaras.	Senado Cámara de Diputados, Comités legislativos Miembros del gabinete y asesores del ejecutivo.	Cámara de los Lores Cámara de los Comunes El gobierno (Primer Ministro, gabinete y burocracia) ocasionalmente las iniciativas se envían a comités seleccionados para su consulta	Bundesrat Bundestag Canciller y su gabinete, Consejo de Estado	Senado Asamblea Nacional Presidente Primer Ministro y su Gabinete (nombrados por el Primer Ministro, ocupan escaños legislativos).

	Sistema Presidencial EEUU	Sistema Presidencialista México	Sistema Wetsminster o Parlamentario Reino Unido	Sistema Semiparlamentario Alemania	Sistema Semipresidencial Francia
Participante que Inicia la legislación	Ambas cámaras Si el ejecutivo prepara el anteproyecto de la iniciativa, un legislador debe introducirla	Presidente de la República, Diputados y Senadores, legislaturas de los estados federados	El ejecutivo y ambas cámaras. Los legisladores no pueden introducir propuestas que afecten el gasto o ingreso público, sólo pueden realizar modificaciones de carácter técnico. Las iniciativas del ejecutivo son más importantes que las de los legisladores.	El ejecutivo y ambas cámaras. La mayoría de las iniciativas aprobadas las envía el Ejecutivo. El Presidente puede emitir decretos, que tienen la fuerza de la ley, sin el consentimiento de la legislatura	El ejecutivo y ambas cámaras. Algunos cuerpos designados (e.g, Comisión Social y Económica) pueden hacer observaciones sobre las iniciativas propuestas. Los legisladores no pueden introducir iniciativas que afecten el gasto. Las iniciativas del Ejecutivo tienen precedencia sobre aquellas de los legisladores.
Participante que presenta el Presupuesto		El Ejecutivo Federal a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público			
Participante que aprueba el Presupuesto		La Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto			

E. PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO

El proceso presupuestario puede separarse en cuatro etapas:

- ✍ Preparación, por parte del poder ejecutivo,
- ✍ Discusión y aprobación por el poder legislativo,
- ✍ Ejecución del presupuesto que realiza el ejecutivo y
- ✍ Supervisión del ejecutivo a cargo del poder legislativo.

El presupuesto es un instrumento de política económica que afecta decisivamente las metas de crecimiento económico y estabilización en el corto y largo plazo. Por una parte, el gasto público, como un componente de la demanda agregada incide en el consumo, la inversión, la inflación y la redistribución del ingreso, por otro lado, la recaudación fiscal afecta el consumo, el esfuerzo laboral, el ahorro agregado y también redistribuye el ingreso.

Por ello, el primer paso, antes de decidir la composición del gasto y los ingresos es establecer los objetivos de crecimiento en el mediano plazo, así como las restricciones macroeconómicas en el corto plazo, que dependerán mucho del ciclo económico o del político, de los problemas de ajuste y estabilización y de otras consideraciones políticas y sociales. A esta etapa se le denomina **la formulación de la política**

económica y descansa en las proyecciones macroeconómicas.

El siguiente paso consiste en la formulación de los presupuestos de las agencias y la integración de estos en un presupuesto, para ello se requiere de una agencia o ministerio central que coordine esta labor y sea capaz de negociar con cada agencia; la integración del presupuesto le corresponde al ministerio de hacienda o del tesoro, que apoyado, en su caso, por el ministerio central puede resolver diferencias y definir prioridades.

Una vez preparado el presupuesto, este se envía al poder legislativo para su discusión, modificación y aprobación.

LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Generalmente la ley establece las relaciones entre los niveles de gobierno, y garantiza la coherencia y la estrecha coordinación entre los diferentes actores. Al ejecutivo le corresponde la coordinación del proceso de formulación de políticas con la colaboración de los miembros del gabinete. En la siguiente tabla se resumen algunos requisitos para un buen funcionamiento del sistema de gabinete:

REQUISITOS PARA UN FUNCIONAMIENTO EFICIENTE DEL SISTEMA DE GABINETES EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

Los criterios para un buen desempeño del gabinete son: eficiencia, efectividad, rendición (entrega) de cuentas y transparencia. La efectividad de un gabinete depende de:

La existencia de una extensa coordinación interministerial en la etapa de la preparación del presupuesto y un sistema de seguimiento para rastrear la instauración de las decisiones del gabinete.

La identificación temprana de los recursos presupuestarios asociados a las políticas ministeriales, dentro del proceso de política.

Pocos ministros en el gabinete, lo que simplifica la tarea de coordinación. Los ministros y sus secretarios deben comunicarse abierta y regularmente.

El gabinete tome decisiones como un todo y las sostenga colectivamente. El secretario del gabinete debe tener la confianza del primer ministro o presidente.

La agenda del gabinete esté integrada de pocos asuntos importantes, las decisiones rutinarias o menos prioritarias pueden delegarse a los secretarios permanentes y otros ministros.

La deliberación sobre la mayor parte de los asuntos de política se realice en petit comité, antes de que los puntos se presenten al gabinete completo para su ratificación

El staff del gabinete está compuesto por profesionales respetables, experimentados, competentes, discretos y altamente capacitados. Este personal debe motivarse y regularse de acuerdo a patrones profesionales.

El gabinete cuente con eficientes sistemas de proyecciones económicas.

Las propuestas de política se presenten como opciones múltiples, en lugar de que se presente una sola elección sin alternativa.

fundamentación de una extensa consulta sobre los asuntos de política económica, entre políticos y tecnócratas, en encuentros formales e informales.

Existencia de mecanismos para la consulta pública

Procedimientos escritos para guiar la preparación de las propuestas de política y el establecimiento de éstas. Todos los procedimientos deben estar abiertos al escrutinio público.

El secretario del gabinete se asegure que el gobierno comunique claramente al público las razones para la toma de decisiones controvertibles.

Tomado de Salvatore Schiavo-Campo y Daniel Tommasi, *Managing Government Expenditure*, abril de 1999, Banco Asiático de Desarrollo.

LA ELABORACIÓN DEL MARCO MACROECONÓMICO

Las proyecciones macroeconómicas involucran a las agencias responsables de los asuntos macroeconómicos: Ministerio de Hacienda, Banco Central, Departamento del Tesoro, Ministerio de Planeación, Oficina de Estadísticas y otras agencias requeridas.

En algunos países una sola agencia se encarga del diseño del marco macroeconómico, en otros países, la responsabilidad de las proyecciones macroeconómicas está fragmentada entre diversas agencias, generando una falta de consistencia en las proyecciones, escasa comunicación entre los ministros, lo que abre un espacio para la mayor influencia de las instituciones financieras externas.

La distribución de responsabilidades en la preparación del presupuesto anual se realiza entre muchos actores: el ejecutivo, el Ministro de Hacienda (y planeación), otros departamentos centrales y agencias subordinadas. La calidad del presupuesto depende de la coordinación que se establezca entre todos estos actores.

La distribución de responsabilidades en la preparación del presupuesto debe reflejar la distribución de responsabilidades al interior del gobierno, estableciendo reglas para el cumplimiento y entrega de cuentas en la ejecución del presupuesto.

En la mayor parte de los países la organización de la rama ejecutiva sugiere la siguiente distribución de responsabilidades:

La agencia central del gobierno no se involucra directamente en los aspectos prácticos de la preparación del presupuesto, pero desempeña un papel clave en el proceso presupuestario: se asegura que éste se lleve a cabo de acuerdo a los lineamientos establecidos; arbitra cualquier conflicto y asegura la participación de los principales interesados.

El Ministerio de Hacienda se encarga de la preparación del presupuesto. Decide las metas fiscales y señala las prioridades entre sectores, establece los lineamientos para elaborar los programas sectoriales y para organizar los requerimientos de los ministros, escruta los requerimientos y prepara el anteproyecto del presupuesto.

Los ministros deben explicar la definición e instauración de las políticas gubernamentales en su sector. Por ello son responsables del desarrollo de las políticas sectoriales, dentro del marco establecido por el gobierno. Para ello deben poseer las capacidades técnicas y la información requerida para realizar los intercambios entre los programas que están en marcha y los nuevos programas. También son responsables del establecimiento de lineamientos para las agencias subordinadas y del escrutinio de sus proyectos de presupuesto.

Las agencias subordinadas preparan sus presupuestos de acuerdo con los lineamientos previstos por la autoridad inmediata. Es posible que las agencias más poderosas prefieran tratar directamente con el ministerio de Hacienda, esto entorpecerá la definición de políticas consistentes en el sector.

En general, en los países en desarrollo, la influencia del Ministerio de Hacienda en la preparación del presupuesto es extensa e interviene notablemente en la preparación y composición de los presupuestos sectoriales. En los países con pobre gobernación, las agencias subordinadas pueden ver al ministerio de Hacienda como su protector ante la confiscación de recursos por parte de los asesores del ministro del departamento central. La compleja red de tecnócratas en el ministerio de Hacienda, y aún los ministros, podrían tratar de emplear la complejidad de un asunto presupuestal para proteger algunos sectores o programas.

El siguiente paso es la preparación y envío de una *circular presupuestal*, generalmente se trata de un

movimiento rutinario. Este documento debe establecer claramente las metas presupuestales y las políticas propuestas. Entre los elementos que contiene están: un enunciado de la situación macroeconómica y financiera, incluyendo inflación esperada y tasa de cambio; la meta del déficit presupuestal y los recursos esperados; las prioridades presupuestales y los techos presupuestales sectoriales; la asignación requerida para continuar con las políticas y programas vigentes; una indicación de los ahorros presupuestales que se esperan de los programas propuestos, recomendaciones específicas de los programas/proyectos; lineamientos para la preparación de los programas sectoriales y la organización del proceso de preparación presupuestal.

EL CALENDARIO

La etapa de preparación del presupuesto es un proceso de aproximaciones sucesivas. Para permitir que los ministros preparen sus presupuestos e identifiquen medidas para cumplir con sus techos es necesario una línea temporal, esto es, el calendario.

En muchos países en desarrollo, la circular presupuestaria para el siguiente año se envía a las agencias antes del inicio de cada año fiscal. Por ello, **la preparación del presupuesto comienza nueve o diez meses antes de que se presente a la legislatura.** En los Estados Unidos la preparación del presupuesto toma 18 meses.

En algunos países en desarrollo, la preparación del presupuesto comienza a tiempo, pero el anuncio de los techos presupuestales se demora y las reasignaciones entre agencias o decisiones arbitrarias deben realizarse en el último minuto.

Es difícil establecer la duración óptima del calendario presupuestal, ésta depende del contexto del país en particular. Por una parte, un calendario corto (o un lapso corto entre la notificación de los techos presupuestales y la presentación de los

requerimientos presupuestales) no permite a los ministros y agencias subordinadas preparar apropiadamente su programa, o es insuficiente el tiempo para las negociaciones necesarias. Por otra parte, un proceso muy largo podría llevar a un presupuesto basado en estimaciones económicas y financieras caducas o inválidas, sin tomar en cuenta los resultados de la ejecución del presupuesto del año previo.

Paradójicamente, los países con parámetros inestables o difíciles de pronosticar son los países que requieren de mayor tiempo para realizar elecciones entre programas. Podría concluirse que un periodo de preparación presupuestal adecuado para los países en desarrollo debiera comenzar seis meses antes de la fecha límite para la presentación del presupuesto a la legislatura.

DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES ENTRE EL GOBIERNO

CENTRAL Y LOS GOBIERNOS LOCALES

La Constitución Federal establece que cada entidad gubernamental (gobierno central, estados, municipios) **debe tener su propio presupuesto.** Durante la etapa de preparación del presupuesto del gobierno central debe ponerse atención especial en los vínculos entre el presupuesto del mismo con el de los gobiernos locales.

Desde la perspectiva teórica, el teorema de descentralización de Oates afirma que “cada servicio público debe proveerse por la jurisdicción que tiene el control sobre el área geográfica mínima que internaliza los beneficios y costos de tal provisión”.¹⁰ La Unión Europea ha adoptado el “principio de subsidiariedad” para la asignación de responsabilidades entre sus miembros; de acuerdo a este principio, la imposición, el gasto y las funciones regulatorias deben ejercerse por

¹⁰ El texto clásico para el análisis del federalismo fiscal es W.E. Oates, **Fiscal Federalism**, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, 1972.

los niveles menores de gobierno, a menos que exista la necesidad expresa de asignarlas a los mayores niveles de gobierno.

La descentralización es una materia muy compleja, en particular para el manejo del gasto público. Por razones de eficiencia, es deseable el rendimiento de cuentas y la participación local, además deben considerarse otros elementos como externalidades espaciales, economías de escala, eficiencia fiscal (e.g., servicios públicos más generosos en una región animarían a la gente a mudarse ahí, aún si no existen las oportunidades económicas), equidad regional y las responsabilidades redistributivas del gobierno.

En países en desarrollo y en transición, la capacidad administrativa de los gobiernos municipales, y los costos administrativos y de ejecución de la descentralización son elementos que deben considerarse al asignar el gasto entre los niveles de gobierno. Y no deben ignorarse tópicos políticos, étnicos y problemas nacionales. Para muchos analistas la descentralización viene aparejada con el riesgo de perder el control del gasto, incremento en la corrupción e ineficiencias en la asignación de recursos, derivadas de una rápida descentralización. Para contrarrestar estos efectos negativos se han establecido algunos arreglos en materias como el endeudamiento. Ver tabla a continuación.

ARREGLOS PARA CONTROLAR EL ENDEUDAMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

País	Autoridades Locales (Límites al endeudamiento)
Estados Unidos	Todos los gobiernos locales deben tener un presupuesto balanceado. En algunos estados este es un mandato constitucional o legal.
Canadá	No existen restricciones formales.
Reino Unido	Se requiere un presupuesto balanceado.
Suecia	Se requiere un presupuesto balanceado. Los gobiernos locales y municipales son responsables de su deuda.
Australia	El Consejo Australiano de Deuda determina el monto total de deuda pública y la distribución entre los diferentes niveles de gobierno, pero en la práctica opera el mecanismo de mercado.
Nueva Zelanda	Los gobiernos locales deben financiar el gasto actual con los ingresos del mismo año.
Argentina	Las provincias pueden contratar deuda interna y externa. El Banco Central supervisa el impacto sobre el sistema financiero, y el Ministerio de Economía supervisa la tasa de interés externa máxima.
Brasil	El Senado Federal establece los límites de endeudamiento que pueden contratar los estados, el Distrito Federal y las municipalidades y establece las reglas y condiciones para sus operaciones de crédito internas y externas.
Chile	Las municipalidades y las empresas de propiedad estatal son capaces de contratar préstamos para proyectos especiales, pero esto requiere una ley que explique cómo se pagará el préstamo.
Colombia	De acuerdo con las regulaciones constitucionales, las deudas de los gobiernos locales no deben exceder su habilidad de pago. Existe una ley que establece procedimientos de autorización gradual, de acuerdo a los niveles de endeudamiento.
México	Los estados no pueden contratar, en ningún caso, obligaciones o préstamos con gobiernos extranjeros, compañías o entidades privadas extranjeras, así como préstamos que deban pagarse en moneda extranjera. Los estados y municipios pueden contratar deuda sólo cuando se destine a inversiones públicas productivas.
Venezuela	Las entidades locales y municipales no pueden contratar préstamos sin la autorización de las autoridades federales

Fuente: Ter-Minassian, T. (1996) y Petrei, 1998.

F. APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO Y EL PAPEL DEL LEGISLATIVO

La aprobación del presupuesto más que un mero ejercicio formal para cumplir con la Constitución, es una de las funciones básicas de las legislaturas. La legislatura es el *locus* apropiado para el rendimiento de cuentas financiero, su tarea es aprobar acciones futuras, más que funcionar como una oficina de trámite para decisiones ya tomadas.

Por ello, el presupuesto debe presentarse a la legislatura en un tiempo adecuado, por ejemplo, de dos a cuatro meses antes del inicio del año fiscal, para dar lugar a la realización del análisis y los debates.

En algunos países el presupuesto se envía a la legislatura justo unos días antes del inicio del año fiscal, debido a retrasos inevitables en la preparación del proyecto de presupuesto, cambios en la composición del gabinete, o negociaciones pendientes con las instituciones financieras internacionales. Sin embargo, en otros países el retraso está institucionalizado. En Nepal el Presupuesto se presenta al parlamento unos días antes del inicio del año fiscal, ello obliga al Parlamento a autorizar una sexta parte de los gastos presentados en el Proyecto de Presupuesto, sin haberlo revisado. En China, el Congreso Nacional del Pueblo se reúne para aprobar el presupuesto hasta después de iniciado el año fiscal, como resultado, tiene que aprobar partidas de un gasto que ya está siendo instaurado.

En otros países la ley orgánica incluye provisiones que autorizan al Ejecutivo a ejercer el gasto antes de que éste se apruebe, bajo circunstancias específicas. Generalmente se basan en el presupuesto del año anterior, y no en un proyecto de presupuesto que aún

no ha sido analizado. Por ejemplo, el Congreso Norteamericano autoriza el ejercicio mensual de una doceava parte de la partida presupuestal del año anterior, cuando el nuevo presupuesto no se aprueba antes del inicio del año fiscal en octubre.

Los miembros de la legislatura tienen diferentes preferencias sobre la distribución de los recursos fiscales y están sujetos a una variedad de presiones de sus electores. La suma de estas preferencias y reclamos genera, en el largo plazo, una tendencia sistemática a incrementar el presupuesto durante los debates (un fenómeno conocido como log-rolling). En consecuencia muchos países han adoptado reglas de procedimiento para regular y limitar los debates legislativos sobre el presupuesto. Estas cubren la secuencia de votación del presupuesto y las facultades de la legislatura para modificar el presupuesto.

En los países parlamentarios, donde el ejecutivo y el parlamento están representados por el mismo partido o coalición, el presupuesto preparado por el Ejecutivo rutinariamente se aprueba por la legislatura, de hecho, la no aprobación del presupuesto significa un voto de censura y normalmente conduce a la renuncia del gobierno.

Para reforzar la disciplina fiscal ex-ante, en muchos países, el presupuesto se vota en dos fases: primero se vota el monto total presupuestario (techo presupuestario) y después las partidas y asignaciones entre agencias. Con este procedimiento se busca proteger el techo de gasto y las metas fiscales. El impacto real de este procedimiento no está claro, ya que los legisladores pueden anticipar el efecto del techo del gasto total sobre sus programas consentidos antes de la primera votación. Sin embargo, la revisión del gasto y el ingreso juntos tiene la ventaja de permitir a la legislatura discutir explícitamente la política macroeconómica.

Los poderes legales de la legislatura para modificar el presupuesto varían de un país a otro, éstos pueden agruparse en las siguientes situaciones:

Poder Irrestringido: se trata de la capacidad de la legislatura para alterar el gasto e ingreso sin el consentimiento del ejecutivo. Este es el caso del modelo *presidencial, aunque el “poder de la bolsa” otorgado a la legislatura se contrarresta con el veto presidencial (USA y Filipinas). En este caso existe una influencia legislativa directa sobre la disciplina fiscal y la asignación presupuestaria, así como una influencia indirecta sobre la fundamentación del presupuesto.*

Poder Restringido: en este caso, el parlamento puede alterar el presupuesto sólo dentro de límites establecidos, con frecuencia el límite es un rango sobre el techo de gasto o de los ingresos presupuestales. El grado de estos poderes restringidos varía de país en país. En el Reino Unido, Francia, y los países de la Commonwealth a los parlamentos no se les permite proponer modificaciones que incrementen el gasto y tienen poderes muy restringidos. En contraste, en Alemania se permiten estas modificaciones, con el consentimiento del Canciller. Esto implica una limitada influencia del legislativo sobre la asignación de recursos e (indirectamente) sobre la administración operacional. Los sistemas parlamentarios pertenecen a este último grupo.

Poder de presupuesto balanceado, la legislatura es capaz de elevar o disminuir gastos e ingresos, siempre y cuando exista una medida que contrarreste esta alza o baja, para mantener balanceado el presupuesto. Este arreglo intermedio concentra la influencia de la legislatura sobre la asignación de recursos. Un ejemplo es el parlamento Sueco, a este conjunto pertenecen todos los países donde está constitucionalmente establecido el presupuesto balanceado.

Los límites sobre el poder de la legislatura para modificar el presupuesto son útiles cuando los debates legislativos conducen sistemáticamente a un incremento

del gasto, como sucede en muchas economías en transición.

Un elemento fundamental para el desempeño de la función legislativa en la revisión del presupuesto, son los comités. Generalmente intervienen diferentes comités en la revisión del proyecto y administración del gasto público; esto requiere una coordinación efectiva de sus actividades. En los países donde las legislaturas tienen un poder irrestringido, los comités preparan las modificaciones, no son propuestas de los individuos a título personal en el pleno.

Esta tarea de **revisión requiere tiempo.** Las deliberaciones legislativas sobre el presupuesto duran hasta 75 días en la India, en el Bundestag alemán duran hasta cuatro meses y en el Congreso Norteamericano se llevan aún más tiempo.

La legislatura y sus comités deben tener acceso a consultores independientes para una revisión adecuada del presupuesto. Por ejemplo, en la India, los comités parlamentarios tienen apoyo secretarial y los parlamentarios tienen acceso a la biblioteca del Parlamento y a servicios de investigación y referencia. El Congreso Norteamericano se beneficia de un staff competente en los comités presupuestales, así como de los servicios de la Oficina del Congreso para el Análisis del Presupuesto y está asistido por la Oficina General de Contabilidad que realiza auditorías y proporciona información sobre el cumplimiento y desempeño de los programas gubernamentales. En México el Centro de Estudios de Finanzas Públicas, dependiente de la Cámara de Diputados también aporta elementos para el análisis del gasto público.

Los comités también deben tener acceso a la información administrativa. En Alemania, el comité presupuestario interactúa casi permanentemente con los departamentos gubernamentales a través de resúmenes y reportes regulares de los departamentos. En la India, el Comité de Cuentas Públicas recibe reportes departamentales y recibos de ingresos del

Contralor y del Auditor General, aunque ello concierne más a la función de supervisión del Parlamento, que a la presupuestaria. Las consultas regulares entre la administración y los comités legislativos sobre las

políticas presupuestarias y su instauración fortalecerán la capacidad de la legislatura para revisar el presupuesto.

ANEXOS

El material que se presenta a continuación se divide en dos anexos: el primero consiste en una tabla en donde se resumen los rasgos principales del sistema de gobierno en un conjunto de países referentes, con sistemas de gobierno parlamentario, presidencial semipresidencial y semiparlamentario.

En la segunda parte se presenta la descripción del proceso presupuestario y en particular del proceso de aprobación del presupuesto en una decena de países. El propósito es mostrar los elementos relevantes y comunes a todos los procesos presupuestarios y que el lector obtenga conclusiones sobre las bondades de cada uno.

ANEXO 1 CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS PARLAMENTOS EN PAÍSES SELECCIONADOS

País	Legislatura	Estructura	Miembros	Periodo* (años)	Elección	Distritos ElectORAles	Entrenamiento	Trabajo parlamentario	Interacción con grupos de interés	Disciplina
Argentina	Congreso de la Nación	Bicameral Cámara de Diputados	257	4 (½)	Obligatoria Directa Proporcional	24		Asistencia obligatoria a las sesiones	No hay previsiones	Art. 66 Constitucional
		Senado	72	6 (½)	Indirecta Mayoría			Penaliza la ausencia		
Alemania	Bundestag	Bicameral Cámara de Diputados	669	4	No obligatoria Directa Mayoría y Proporcional	328	Provisto por los partidos políticos. Manuales de procedimientos parlamentarios para ambas cámaras.	Asistencia obligatoria a todos los trabajos y reuniones	Prohibición para aceptar remuneraciones no derivadas de su cargo. Explicitar sus funciones en asociaciones comerciales o industriales	Reglas de Procedimiento de la Cámara de Diputados Código de Procedimientos Criminales. Sin reglas para los senadores
		Senado	69	S/p	Indirecta	16		Sin sanciones para el Senado		
Australia	Parliament of the Commonwealth of Australia	Bicameral Cámara de Representantes	147	3	Obligatoria Directa (mayoría)	6 estados 2 territorios federales	Seminarios de iniciación a las prácticas parlamentarias. Manuales de prácticas parlamentarias para ambas cámaras.	Pérdida del cargo por ausencia injustificada durante dos meses consecutivos	No hay previsiones	Acta de Privilegios Parlamentarios 1987, Reglamento de Sesiones y Common Law
		Senado	76	6 (½)	Directa Proporcional	148dist/p ob 6(12 asientos) 2(2 asientos)				
Brasil	Congresso Nacional	Bicameral Cámara de Diputados Senado Federal	513 81	4 8 (8/12)	Obligatoria Directa Proporcional	26 estados y el Distrito Federal, distribuido				
Bulgaria	Narodno Sobranie	Unicameral Narodno Sobranie	240	4	No obligatoria Directa Proporcional	31 distribución/ población	Provisto por la Asamblea Nacional y partidos políticos	Asistencia obligatoria	Prohibición legal de formar partidos o grupos parlamentarios para la defensa de ciertos intereses	Art. 77 Constitucional Reglas de Organización y Procedimientos de la Asamblea Nacional

SISTEMAS DE GOBIERNO Y PROCESOS PRESUPUESTARIOS

País	Legislatura	Estructura	Miembros	Periodo* (años)	Elección	Distritos Electores	Entrenamiento	Trabajo parlamentario	Interacción con grupos de interés	Disciplina
Canadá	Parliament of Canada / Parlement du Canada	Bicameral Cámara de los Comunes	301	5	No obligatoria Directa Mayoría simple	301	Provisto por la biblioteca del Parlamento y partidos políticos	Castigos pecuniarios por inasistencia	No hay previsiones	Standing Orders (Reglas generales)
		Senado	105	S/p	Designados por el Gobernador General	Representación regional	Manuales de procedimientos parlamentarios	Asistencia obligatoria sólo a convocatoria expresa del Senado o líder del partido	Registro de cabildeantes	Reglas del Senado y Arts. 31 y 33 de la Ley Constitucional
Costa Rica	Asamblea Legislativa	Unicameral Asamblea Legislativa	57	4	Obligatoria Directa Proporcional	7 provincias distrib/po b	Provisto por la Asamblea Legislativa y partidos políticos	Asistencia obligatoria al pleno y a los comités	No hay previsiones	Arts. 110, 117 y 121 Constitucionales y Reglamento de la Asamblea Legislativa
Chile	Congreso Nacional	Bicameral Cámara de Diputados	120	4	Obligatoria Directa Mayoría	60	Manuales de procedimientos parlamentarios	Asistencia obligatoria al pleno y a los comités	No hay previsiones	Ley Orgánica de la Cámara de Diputados
		Senado de la República	48	8 (½)	Binomial	13				Reglamento del Senado
El Salvador	Asamblea Legislativa	Unicameral Asamblea Legislativa	84	3	No obligatoria Directa Proporcional	14 deptos Distrib/po b				
Estados Unidos	U.S. Congress	Bicameral Cámara de Representantes	435	2	No obligatoria Directa Mayoría	435 (aprox 1 por cada 30 mil habs)	Programas de orientación institucional sobre prácticas y procedimientos legislativos provistos por el Congreso y los partidos políticos	Asistencia obligatoria al pleno y a los comités	No hay previsiones legales	Art. 1, s.5 (constitucional)
		Senado	100	6 (½) c/2 años		50 estados	Manuales de procedimientos parlamentarios		Existen algunas restricciones legales	Reglamento de la Cámara de Representantes
Francia	Parlement	Bicameral Asamblea Nacional	577	5 9	No obligatoria Directa Mayoría	577	Manuales de procedimientos parlamentarios	Asistencia obligatoria a las reuniones del comité	Prohibiciones para proteger el libre mandato	Capítulo XVI del Reglamento de la Asamblea Nacional
		Senado	321	(½) c/3 años	Indirecta	108		Castigo pecuniario por inasistencias (2/3 y ½)	No hay previsiones legales	Capítulo XVII del Reglamento del Senado

País	Legislatura	Estructura	Miembros	Periodo* (años)	Elección	Distritos Electores	Entrenamiento	Trabajo parlamentario	Interacción con grupos de interés	Disciplina
Hungría	Országgyűlés	Unicameral Országgyűlés	386	4	No obligatoria Directa Mayoría	176 + 20 territoriales	Proceso de iniciación a las prácticas parlamentarias provisto por los partidos políticos	Asistencia obligatoria a las reuniones del pleno y del comité	Registro Legal de los grupos de interés y de las organizaciones sociales	Reglamento del Parlamento de la República de Hungría
India	Sansad	Bicameral Cámara del Pueblo	545	5	No obligatoria Directa, mayoría (543)	543	Provisto por la Oficina de Estudios Parlamentarios y Entrenamiento	No es obligatoria la asistencia Castigos pecuniarios para ausencias prolongadas	No hay previsiones legales	Reglas de Procedimiento y Conducta en la Cámara del Pueblo
		Concilio de Estados	245	6 (1/2) c/2 años	2 electos por el Jefe de Estado Indirecta	220	Manual de Procedimientos del Concilio de Estados			Y Reglas para el Concilio de Estados
Irlanda	Oireachtas	Bicameral Dail Eireann Seanad Eireann	166	5	No obligatoria Directa	41				
			60	5	Proporcional Indirecta					
Japón	Kokkai	Bicameral Shugiin	500	4	No obligatoria Directa 200 Proporcional 300 Mayoría	47	Manual de procedimientos parlamentarios Provisto por el Secretariado de la Diet Manuales	Asistencia obligatoria a las reuniones del pleno y comités	No hay previsiones legales	Artículo 58 Constitucional Ley de la Dieta Reglas de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Cancilleres
		Sangiin	252	6 (1/2)	152: Mayoría 100: Proporcional					
Jordania	Majlis Al-Umma	Bicameral Majlis Al-Nuwaab	80	4	No obligatoria Directa, Mayoría	20		Asistencia obligatoria a las reuniones del pleno y del comité	No hay previsiones legales	Reglamento del Senado
		Majlis Al-Aayan	40		Nombramiento del Rey	No aplica				
México	Congreso de la Unión	Bicameral Cámara de Diputados	500	3	No obligatoria Directa, Mayoría (300) Proporcional (200)	300 Uno por c/ 250 mil hab's o por fracción de 125 mil	No hay manuales, ni entrenamiento	No es obligatoria la asistencia	Se prohíben los acuerdos entre los políticos y grupos religiosos	Ley orgánica del Congreso
		Cámara de Senadores	128	6	Mayoría	32		Asistencia obligatoria a las reuniones del pleno y del comité		

SISTEMAS DE GOBIERNO Y PROCESOS PRESUPUESTARIOS

País	Legislatura	Estructura	Miembros	Periodo* (años)	Elección	Distritos Electores	Entrenamiento	Trabajo parlamentario	Interacción con grupos de interés	Disciplina
Namibia	Parliament	Bicameral Asamblea Nacional	72	5	No obligatoria Directa Proporcional	23	Proceso de iniciación a las prácticas parlamentarias provisto por el parlamento y los partidos políticos No hay manuales	No es obligatoria la asistencia a las reuniones del pleno y del comité	No hay previsiones legales	Reglamento de la Asamblea Nacional Reglas 57-62
		Consejo Nacional	26	6	Indirecta: Reglas en cada región	13 regiones		Asistencia obligatoria al pleno y a los comités		Reglamento del Consejo Nacional Reglas 44-49
Nueva Zelanda	Parliament	Unicameral Cámara de Representantes	120	3	No obligatoria Directa Proporcional	60 Generales 5 Maoris	Provisto por el Parlamento y los grupos partidistas	Asistencia obligatoria al pleno y a los comités	No hay previsiones legales	Reglamento de la Cámara de Representantes
Portugal	Assembleia da República	Unicameral Asamblea de la República	230	4	No obligatoria Directa Proporcional	22	Proceso de iniciación a las prácticas parlamentarias provisto por los partidos políticos	Asistencia obligatoria al pleno y a los comités	No hay previsiones legales	Art. 160 Constitucional Reglamento de la Asamblea
Reino Unido	Parliament	House of Commons	659	5	No obligatoria Directa por mayoría simple Hereditario y designación	659	Seminarios ofrecidos por el Parlamento. Manuales y Guías sobre Procedimientos y Prácticas parlamentarias, Reglamentos.	En la Cámara de los Comunes es obligatoria la asistencia a la sesión de comité de las iniciativas privadas	No hay previsiones	Reglamento de la Cámara de los Comunes.
		House of Lords	666	Indefinido						
Rumanía	Parlamentul României	Bicameral Camera Deputatilor	343	4	No obligatoria	42 (1 dip por c/70 mil habs y 1sen por 160 mil)	Proceso de iniciación a las prácticas parlamentarias provisto por la sociedad civil y los partidos políticos	Asistencia obligatoria al pleno y a los comités	No hay previsiones legales	Capítulo IV, Quinta sección del Reglamento del Parlamento
		Senatul	143		Directa Proporcional					
Rusia	Federalnoy e Sobraniye	Bicameral Gossoudars tvennaya Duma	450	4	No obligatoria Directa: mayoría (225) y Prop (225)	225	Manual de Regulaciones del Consejo de la Federación	La asistencia al pleno y a los comités no es obligatoria y no hay castigos	Proyecto de ley en preparación	Regulaciones del Consejo de la Federación
		Soviet Federatsi	178	variable	Nombrados por la legislatura local	89				

País	Legislatura	Estructura	Miembros	Periodo* (años)	Elección	Distritos Electores	Entrenamiento	Trabajo parlamentario	Interacción con grupos de interés	Disciplina
Senegal	Parlement	Bicameral Assemblée Nationale Sénat	140 60	5	No obligatoria Directa: mayoría (70) y Proporcional (70) Indirecta 48 Designados 12	30 10 regiones	No hay entrenamiento ni manuales de procedimientos y prácticas parlamentarias	Asistencia obligatoria al pleno, a los comités y a las conferencias. Tres inasistencias causan baja	Prohibición de formar grupos para defender intereses particulares	Reglamento de la Asamblea Nacional
Sudáfrica	Parliament	National Assembly National Council of Provinces	400 90	5	No obligatoria Directa Proporcional Elección Indirecta	9				
Suecia	Riksdagen	Unicameral Riksdagen	349	4	No obligatoria Directa y Proporcional	30	Provisto por el Parlamento No hay manuales	La asistencia al pleno y a los comités no es obligatoria y no hay castigos	No hay previsiones legales	Acta del Parlamento
Thailandia	Rathasapha	Bicameral Saphaphuth an Ratsadon Wuthisapha	393 262	4	No obligatoria Directa Mayoría Elegidos por el Rey	155 (1 diputado por cada 150 mil habs) No aplica	Provisto por los partidos políticos y la Secretaría de la Cámara de Representantes También hay un proceso de iniciación para los senadores	Asistencia obligatoria al pleno y a los comités	No hay previsiones legales	Reglas de Procedimientos de la Asamblea Nacional y Reglas de procedimiento del Senado

* En el caso de las fracciones en paréntesis, indica que se hace un cambio proporcional de los integrantes durante el periodo para cada uno de los países que lo presentan.

ANEXO 2 EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN EL PODER LEGISLATIVO EN PAÍSES SELECCIONADOS**ALEMANIA**

La democracia alemana se basa en el principio: “toda autoridad pública emana del pueblo”, por ello los alemanes ejercen esa autoridad directamente en elecciones e indirectamente a través de los cuerpos instituidos en la Constitución: la legislatura, el judicial y el ejecutivo. Los cuerpos constitucionales que realizan funciones legislativas son el Bundestag y el Bundesrat, las responsabilidades ejecutivas le corresponden al Gobierno Federal, encabezado por el Presidente Federal y el Canciller Federal, las funciones judiciales las desempeña la Corte Constitucional Federal.

La cabeza del estado alemán es el Presidente Federal, su elección se realiza en la **Convención Federal**, un cuerpo constitucional que solamente se reúne para este objetivo y está formado por miembros del Bundestag y de los parlamentos locales. La Convención Federal puede nominar al cargo a cualquier ciudadano alemán eminente, aún si no es miembro del Parlamento. El término del mandato son cinco años y sólo puede reelegirse una vez.

El Presidente Federal representa a la Federación en las relaciones exteriores y realiza tratados con otras naciones a su nombre, nombra a los jueces federales, a los ministros del gabinete (a partir de la sugerencia del canciller federal) y a los servidores públicos y oficiales de las fuerzas armadas, también puede perdonar a los criminales convictos y se asegura que las leyes se aprueben siguiendo el procedimiento constitucional adecuado. Tiene la facultad para disolver el Parlamento (a petición del Canciller Federal).

A pesar de que las funciones presidenciales son meramente representativas, el presidente federal puede ejercer una fuerte autoridad personal a través de sus funciones de mediación.

El Bundesrat, la cámara alta, está conformado por ministros-presidentes de los gobiernos locales y representa los intereses de los dieciséis estados. Generalmente está involucrado en la legislación que afecta los intereses locales (iniciativas financieras o administrativas y enmiendas constitucionales). El presidente del Bundesrat ejerce los poderes del Presidente Federal, en caso de que éste no los pueda ejercer.

El Bundestag corresponde a la cámara baja del parlamento. El pueblo elige a sus representantes cada cuatro años y sólo puede disolverla el presidente Federal. Las funciones del Bundestag son aprobar la legislación, elegir al Canciller Federal y supervisar al Gobierno. El Bundestag es el escenario de las batallas parlamentarias, especialmente los comités donde se realiza un extenso trabajo preparatorio para la legislación; aquí tratan de conciliarse las intenciones políticas con el conocimiento detallado, provisto por los expertos. A través de los comités, el parlamento escruta y controla la actividad gubernamental. En el Bundestag, hay un comité que corresponde a cada uno de los Departamentos del Gobierno Federal, el comité más importante es el Comité del Presupuesto.

El Gobierno Federal está conformado por el Canciller Federal, quién es el presidente del Gabinete y cabeza de gobierno; y por los ministros federales. El Canciller elige a los ministros, su número y responsabilidades, y los propone al Presidente Federal, aunque algunas carteras se encuentran constitucionalmente establecidas. El Canciller tiene la posición más fuerte

debido a que él establece los lineamientos fundamentales de la política gubernamental. Los ministros son independientes, pero deben ajustarse a estos lineamientos, además en los gobiernos de coalición, el Canciller debe considerar los acuerdos con los otros partidos miembros de la coalición. Por esta razón al gobierno alemán también se le conoce como “la democracia del Canciller”. El Canciller es el único miembro del gobierno electo por el Parlamento y sólo le rinde cuentas a éste. El Bundestag puede obligarlo a dimitir sólo a través de un “voto constructivo de desconfianza”, esto significa que la mayoría en el Parlamento además de estar de acuerdo en el rechazo del gobierno, también debe proponer un gobierno alternativo.

El programa de gobierno se presenta al inicio del periodo electoral y establece los principales proyectos políticos para los siguientes cuatro años. El resultado es una serie de enmiendas legales, promovidas por los ministros del gabinete, para permitir que los programas de gobierno se lleven a cabo.

En Alemania el Presupuesto Federal se aprueba cada año. En este documento se determinan los ingresos federales provenientes de impuestos y derechos, a la vez que se establece el nivel y composición del gasto público. Por ello, al presupuesto se le conoce como “**el programa gubernamental en números**”, por que muestra exactamente las medidas de política económica que plantea el gobierno para el próximo año y el monto de recursos que gastará en cada área.

El presupuesto se establece en el **Acta Presupuestal**, esto es, sólo puede aprobarse por el **Bundestag**.¹¹ El Gobierno Federal envía su iniciativa presupuestal al Parlamento y ésta puede ser adoptada, rechazada o

modificada por el Bundestag, como cualquier otra iniciativa.

En el presupuesto también se establece el número de empleados civiles que contratará el Canciller Federal y sus salarios. Al revisar la iniciativa de presupuesto, el Bundestag decide cuántos empleados se contratarán, su calificación y las tareas que desarrollarán. Por ello, la discusión sobre el empleo es una de las más polémicas en el debate presupuestal. El Parlamento también tiene la última palabra sobre el monto de recursos que la administración federal puede destinar a gastos no relacionados con servicios personales.

En la mayoría de los casos, el Bundestag se encuentra impedido por la legislación previa, para modificar el presupuesto, por ejemplo, existen leyes que establecen el gasto en pensiones, asistencia social, apoyo financiero a la educación y entrenamiento, subsidios agrícolas, subsidios carboníferos, nuevas instalaciones hospitalarias, programas estructurales, planeación de armamento y otras áreas. Esto quiere decir que año con año, el presupuesto no se discute a partir de cero, *el Bundestag sólo debate y decide sobre las reducciones o incrementos en el gasto para propósitos particulares*. El Parlamento no puede modificar la legislación previa a través de la Ley Anual del Presupuesto. La estructura legal garantiza el respeto a los techos presupuestarios de largo plazo.¹²

El debate presupuestario es más relevante en términos políticos, y con frecuencia se trata de una discusión entre la oposición y el Gobierno Federal, y en última instancia puede disparar un debate sobre los principios de política subyacentes al presupuesto.

¹¹ Al igual que en otros países, la aprobación del presupuesto es atribución exclusiva de los representantes del Pueblo, i.e. la cámara baja. El fuerte sistema federal, en algunos casos requiere la aquiescencia del Bundesrat cuando la iniciativa afecta significativamente a los gobiernos locales.

¹² La definición del techo de gasto anual tiene como objetivo evitar que el Parlamento le impida al Poder Ejecutivo cumplir con sus metas, al modificar el gasto.

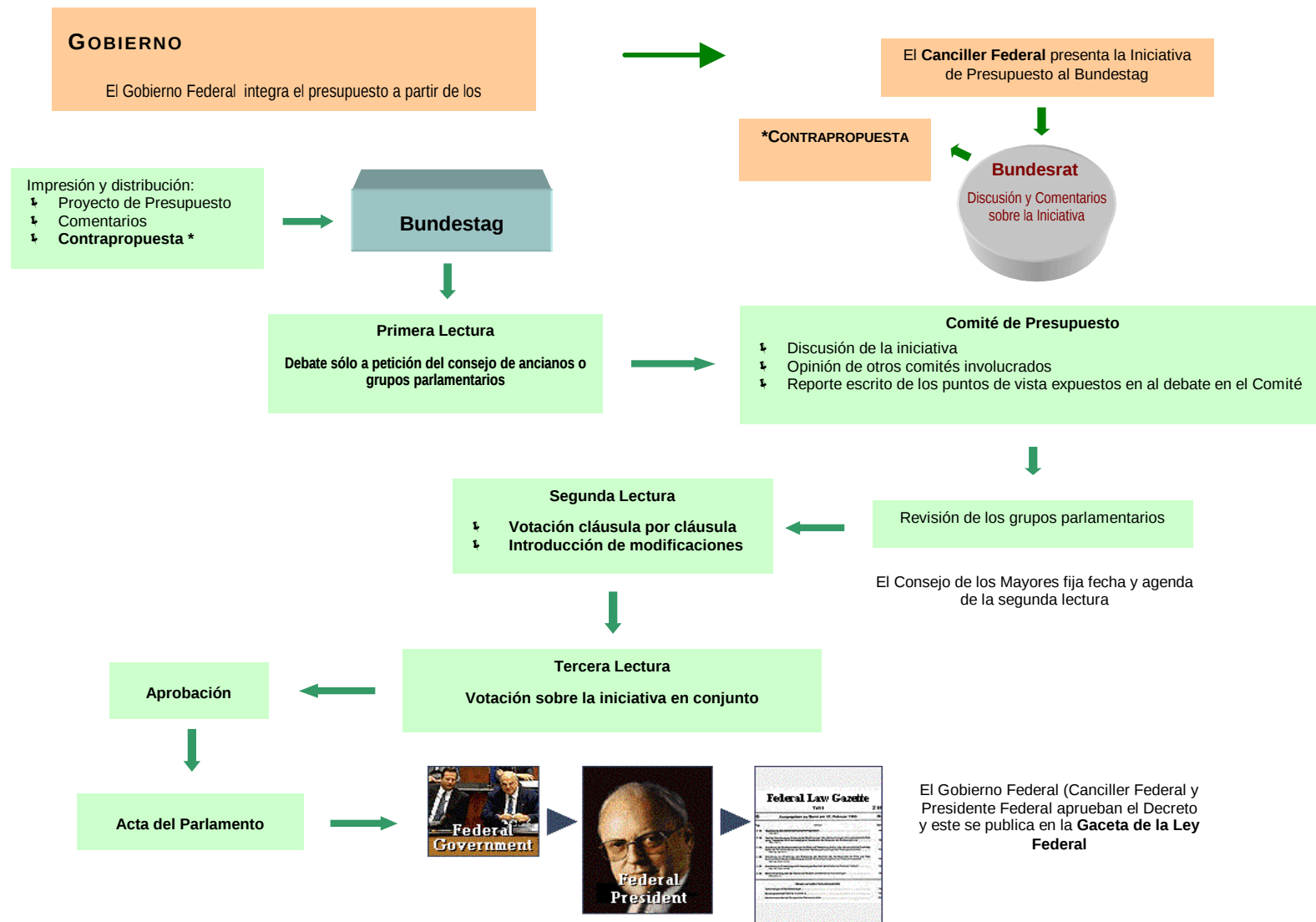
El comité encargado de la revisión del presupuesto es el **Comité Presupuestario**, que tiene un status especial. La presidencia de éste tradicionalmente se le otorga a un miembro de la oposición, para subrayar la importancia del escrutinio parlamentario del gobierno. Dentro del Comité Presupuestario se encuentra el Subcomité de Auditoría, responsable del control parlamentario de la administración del presupuesto y financiera. Este subcomité colabora también con la Oficina Federal de Auditoría e introduce en el proceso presupuestario los hallazgos de escrutinios pasados.

El trabajo del Comité presupuestario y su colaboración con el proceso de auditoría federal permite concebir al presupuesto como un proceso circular, en donde se retroalimentan la revisión presupuestaria, el escrutinio continuo y planeación presupuestaria de largo plazo, por parte del Parlamento, para perfeccionar los otros procesos.

Es particularmente importante el trabajo de los Comités en el Bundestag, se encuentran apoyados por un notable conjunto de especialistas.

El proceso de aprobación del presupuesto es el mismo que se aplica a las demás iniciativas: Una vez que el Ejecutivo formula la Iniciativa de Proyecto de Presupuesto, el Canciller Federal la introduce al Parlamento y ésta pasa por una primera lectura, de ahí se envía al Comité Presupuestario para su revisión y dictamen y posteriormente a la segunda y tercera lectura en el pleno del Bundestag. Generalmente el proceso ocurre durante los meses de septiembre a diciembre.

El Proceso de Deliberación y Aprobación del Presupuesto



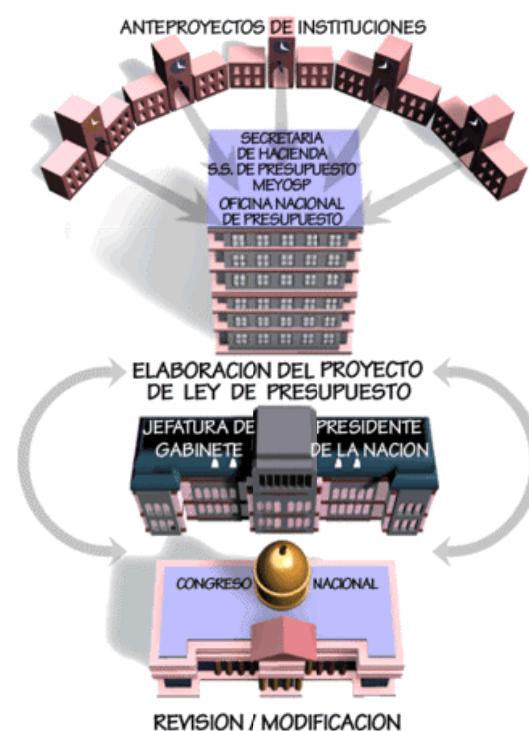
ARGENTINA

Argentina tiene un sistema de gobierno presidencial, con un congreso bicameral. La Cámara de Diputados está compuesta por 257 miembros elegidos por votación directa cada cuatro años, la mitad de la legislatura se renueva a los dos años. El Senado se encuentra compuesto por 72 senadores con un periodo de 6 años en el cargo, ésta se renueva cada tres años, en una elección directa (desde diciembre de 2001),

La atribución presupuestaria del Congreso Nacional se estableció en la nueva Constitución Argentina del 22 de agosto de 1994. El Ejecutivo también debe presentar el Proyecto de Ley de Presupuesto General a la Cámara de Diputados de la Nación antes del 15 de septiembre del próximo año fiscal.

El Poder Ejecutivo fija anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de Ley del Presupuesto General y la *Oficina Nacional de Presupuesto*, órgano rector del sistema presupuestario del sector público, recopila los proyectos de las agencias que conforman el poder ejecutivo y a partir de éstos, prepara el proyecto de ley y fundamenta su contenido.

Dentro de la Constitución de 1994 se establece la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, quién es el encargado de enviar el Proyecto de Presupuesto al Congreso



El Congreso se involucra en el proceso presupuestario, después de que el Jefe de Gabinete de Ministros presenta el Proyecto de Presupuesto a la Cámara de Diputados. En la siguiente sesión legislativa se envía el Proyecto a la *Comisión de Presupuesto y Hacienda*.

La Comisión de Presupuesto y Hacienda está facultada para citar a ministros y funcionarios del poder ejecutivo. Para este fin realiza un cronograma de reuniones. Adicionalmente, los diputados integrantes de la Comisión hacen consultas y apreciaciones por escrito que son remitidas al Jefe de Gabinete de Ministros.

Al concluir la ronda de consultas, una vez completado el procesamiento de la información adicional requerida al Poder Ejecutivo Nacional, la Comisión de

Presupuesto y Hacienda elabora un dictámen o despacho, que puede ser único o uno por la mayoría y otro por la minoría. Los despachos se envían a la Secretaría de la Presidencia de la Cámara de Diputados que los incorpora en la orden del día.

A continuación se discute el proyecto de ley en lo general, es común que la discusión rebase los aspectos presupuestarios para alcanzar la política general del gobierno, las acciones realizadas y las propuestas futuras, particularmente, en los aspectos económicos y sociales.

Si el proyecto se rechaza, se envía nuevamente a la Comisión de Presupuesto y Hacienda para que elabore un nuevo despacho. En caso de aprobarse se inicia la discusión en lo particular, esto es, el examen artículo por artículo del Proyecto de Presupuesto, a lo largo de esta etapa, se desechan artículos, se modifican otros y se incluyen nuevos.

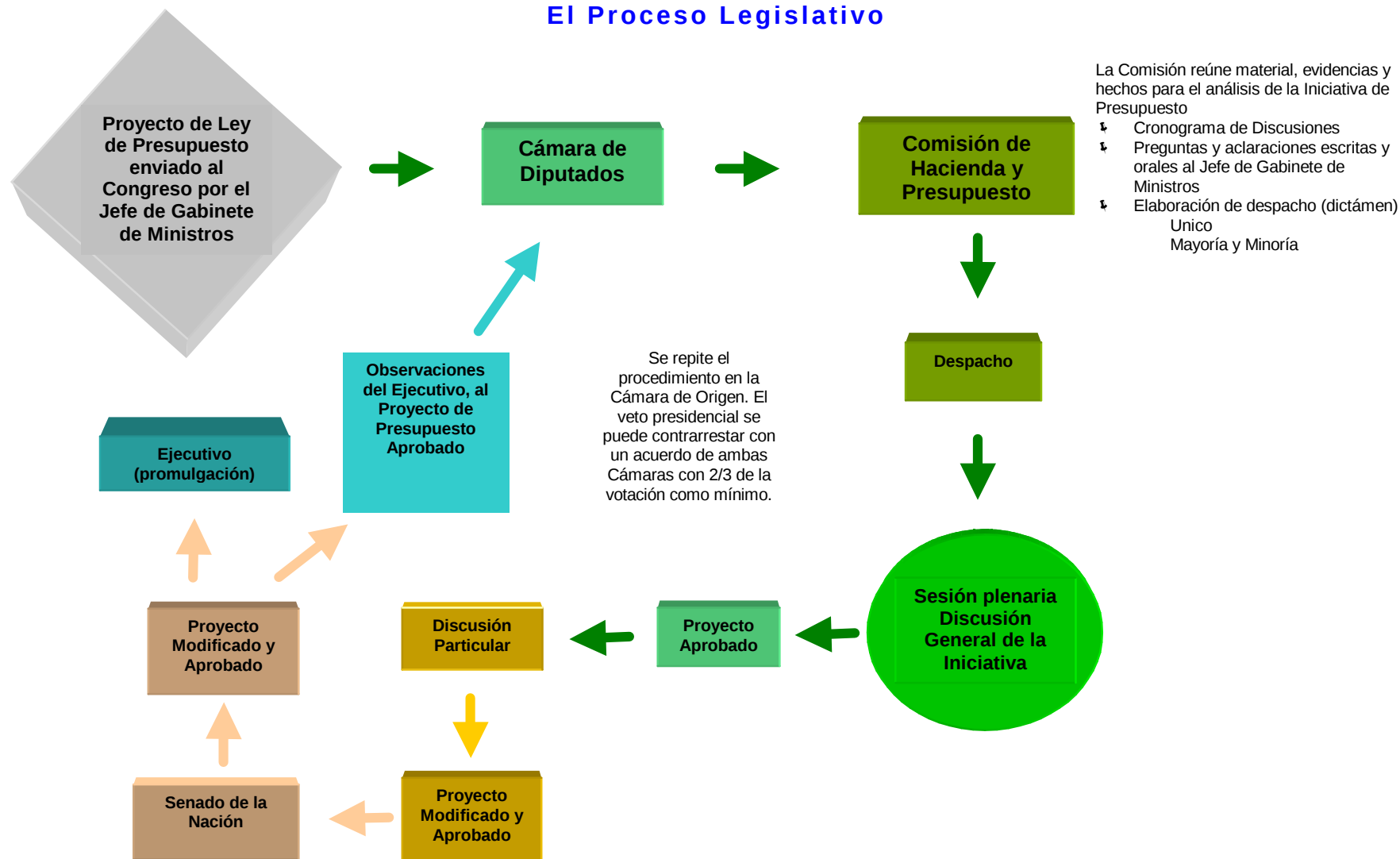
Concluida esta etapa, el Proyecto de Presupuesto, con todas las enmiendas realizadas, pasa al Senado de la Nación, (Cámara revisora); el procedimiento es el mismo que en la Cámara de Origen,

Una vez aprobado por ambas Cámaras, el Proyecto de Presupuesto se devuelve al Poder Ejecutivo para su promulgación.

El Poder Ejecutivo puede realizar *observaciones parciales* al proyecto de ley aprobado, siempre que el resto de la ley tenga autonomía normativa y su vigencia parcial no altere el espíritu de la ley aprobada por el Congreso. Este es el *derecho de veto* del Ejecutivo, en caso de que el Poder Legislativo haya incorporado al Proyecto de Presupuesto algún artículo contrario a la política general del gobierno. La última instancia ocurre cuando el Proyecto de presupuesto modificado y con las objeciones del Ejecutivo regresa a la Cámara de Origen, nuevamente se discute y si persisten las modificaciones observadas y se aprueba con dos tercios de los votos, nuevamente se envía a la Cámara de

Revisión, si ambas Cámaras están de acuerdo, el proyecto es ley y pasa al Ejecutivo para su promulgación.

El Proceso Legislativo



BRASIL

Brasil es una República Federal, donde al Poder Legislativo lo conforman el Congreso Nacional y el Tribunal de Cuentas de la Unión. El **Congreso Nacional** está compuesto por una Cámara de Diputados con 513 legisladores y el Senado Federal integrado por 81 miembros. El periodo presidencial y de la Cámara de Diputados es de 4 años, para el Senado Federal el periodo es de 8 años, una tercera parte del senado se renueva cada 4 años y dos terceras partes a los siguientes cuatro años. Todos los miembros del Congreso provienen de una elección directa.

Entre las atribuciones del Congreso Nacional se encuentra la de llevar a cabo las provisiones relacionadas con el plan plurianual, las directivas presupuestarias, el presupuesto anual, las transacciones a crédito, la deuda pública y la emisión de dinero. En el caso de las leyes presupuestarias, el presidente tiene la facultad exclusiva de enviar la iniciativa al Congreso Nacional; la Cámara de origen para estos propósitos es la Cámara de Diputados, la revisión debe realizarla el Senado Federal en una sola sesión de discusión y votación para enviar la iniciativa, previamente aprobada por la Cámara de Diputados, para su promulgación o sanción.

El Presupuesto General de la Unión establece todos los recursos y fija todos los gastos del Gobierno Federal, relativos a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Los principios básicos en la elaboración y control del presupuesto se encuentran definidos en la Constitución, en la Ley 4,320 del 17 de marzo de 1964 y en el **Plan Plurianual (PPA)** y en la **Ley de Directrices Presupuestarias (LDO)**, estos principios son unidad, universalidad y anualidad.

El presupuesto lo elaboran los tres poderes de la República y lo consolida el Poder Ejecutivo, constitucionalmente se establece que debe ser un *presupuesto equilibrado*, por ejemplo, los gastos no deben exceder los ingresos, las metas para la elaboración de la propuesta presupuestaria se encuentran definidas en el PPA y en la LDO. EL PPA establece las directrices, objetivos y metas para un periodo de cuatro años, a nivel regional, de la administración pública federal.

El PPA debe aprobarse por el Congreso antes de que finalice el primer año de mandato del presidente electo, para ello debe remitirse para su discusión al Congreso antes del 31 de agosto. El control y la fiscalización de la ejecución del PPA lo realiza el sistema de control interno del Poder Ejecutivo y el Tribunal de Cuentas de la Unión.

La LDO establece las prioridades del PPA y orienta la elaboración del Presupuesto General de la Unión. El proyecto de la LDO, lo elabora el Poder Ejecutivo bajo la dirección del **Ministerio de Planeación y Presupuesto (MPO)** y la coordinación de la **Secretaría de Presupuesto Federal (SOF)**, anualmente y debe entregarse al Congreso antes del 15 de abril de cada año. La LDO debe aprobarse antes del 30 de junio. Con base en la LDO, la SOF elabora la propuesta presupuestaria para el año siguiente, con la participación de todos los ministerios, así como de los Poderes Judicial y Legislativo. El gobierno debe presentar el Proyecto de Presupuesto al Congreso antes del 31 de agosto, acompaña a la propuesta un mensaje del Presidente de la República, en donde presenta un diagnóstico de la situación económica del país y sus perspectivas.

Entre los meses de enero y mayo, la SOF lleva a cabo un análisis de las series históricas de ejecución de los últimos dos ejercicios, para definir los límites de gasto por unidad presupuestaria de la Unión.

En el mes de junio, los organismos sectoriales presentan una propuesta detallada relativa a sus programas en actividades y gastos obligatorios.

Se estiman los ingresos totales y junto con el monto de gastos determinados en la etapa anterior, se establece un límite adicional para complementar los gastos de los organismos, aquí se incluyen los gastos en la expansión de actividades y los proyectos.

Finalmente se formaliza el documento final que debe cumplir los requisitos establecidos en la Ley Federal 4,320/64 y en la LDO.

En el Congreso los Diputados y senadores discuten la propuesta del Ejecutivo, realizan las modificaciones que consideran necesarias y votan el proyecto. A partir de la Constitución de 1988, los diputados y senadores adquirieron la capacidad de enmendar el Presupuesto, esto es, los parlamentarios pueden proponer modificaciones en los programas y proyectos presentados por el Poder Ejecutivo, siempre que sean compatibles con el PPA y la LDO. La Constitución determina que el Congreso debe votar el presupuesto antes de la conclusión de la sesión legislativa del año.

Después de su aprobación por el legislativo, el proyecto se envía al Presidente de la República para ser sancionado, después de la sanción, se transforma en Ley.

Si durante el ejercicio financiero es necesario realizar gastos por encima del límite previsto en la Ley presupuestaria Anual, el Poder Ejecutivo puede remitir al Congreso Nacional un proyecto de Ley de Crédito Adicional.

Finalmente, antes del 15 de abril, el presidente de la República debe presentar al Congreso Nacional las cuentas referentes al ejercicio fiscal anterior, para

culminar el ciclo presupuestario con la entrega de cuentas a la nación.

CANADÁ

El sistema parlamentario canadiense se deriva del modelo parlamentario británico y se basa en la máxima “*Lo que afecta a todos, debe ser aprobado por todos*”. En Canadá el Gobernador General recomienda un programa de gasto a la Cámara de los Comunes, que puede otorgar o negar los fondos. Los ingresos provienen de la política impositiva que el Ministro de la Corona plantea en la Cámara de los Comunes.

La Constitución de 1867 creó el **Fondo Consolidado de Ingresos**, aboliendo la necesidad de empatar un gasto específico con un ingreso para tal propósito. Por lo tanto los ingresos y gastos pueden concebirse como depósitos y retiros de este fondo central. La Constitución también estableció la iniciativa de la Corona en materia de gasto público, y estipula que toda legislación que introduzca o aumente los impuestos debe aprobarse en la Cámara de los Comunes.

En Canadá el Presupuesto se aprueba cada año. El año fiscal transcurre del 1° de abril al 31 de marzo y se divide en tres “periodos de suministro”, que concluyen el 23 de junio, el 10 de diciembre y el 26 de marzo. Las fechas límite para la asignación de recursos están asociadas a estos cierres.

El Plan anual de gasto del gobierno está contenido en un conjunto de documentos llamado “*las Estimaciones*” o “*los Libros Azules*”. **Las Estimaciones** para el siguiente ejercicio fiscal se presentan en la Cámara de los Comunes con una Recomendación Real antes del 1° de marzo del año fiscal por concluir y se dividen en tres partes:

el **Plan de Gasto del Gobierno** (parte I), que presenta un panorama del gasto total del Gobierno,

las **Estimaciones Principales** (parte II) que proporcionan una lista del gasto por departamento,

los **Planes de Gasto por Departamento** (parte III), se trata de un conjunto de libros con información detallada de todos los programas dentro de cada departamento o agencia del Gobierno.

La parte más importante para la Cámara son las **Estimaciones Principales**. En esta parte se presentan dos tipos de gasto: el **gasto legal** y el **gasto presupuestario**. El primero sólo se incluye con propósitos informativos y corresponde a compromisos que previamente se aprobaron y/o se encuentran legalmente establecidos. El gasto presupuestario corresponde a los rubros de gasto propuestos por el Gobierno.

El proceso parlamentario para la obtención de recursos y la aplicación de éstos tiene dos componentes: **Medios y Procedimientos**, que consiste en la recaudación de ingresos y **Suministro de Fondos**, o la asignación de estos recursos a programas y a la provisión de servicios.

Medios y Procedimientos es el término parlamentario para describir el proceso que le permite al gobierno obtener los recursos para financiar sus gastos y a través del cual influye a la economía. Este se divide en dos partes: el *Presupuesto* y las *Iniciativas de Medios y Procedimientos*.

A través del **presupuesto**, el gobierno enuncia sus políticas fiscal, económica y social. Aunque no hay una fecha establecida para la presentación del presupuesto, generalmente éste se introduce a la Cámara de los Comunes la primera semana de marzo.¹³ La Cámara

¹³ La tendencia de los últimos años indica que el Gobierno lanza su Presupuesto en febrero; antes de marzo presenta a la Cámara de los Comunes las Estimaciones Principales y poco después solicita la autorización para endeudarse. En este caso la fecha de aprobación es posterior al ejercicio de los recursos, por ello es necesaria la autorización para endeudarse.

tiene facultades limitadas para modificar el Presupuesto, no puede incrementar renglones de gasto, sólo disminuirlos o eliminarlos. A tal efecto, la oposición tiene la oportunidad de realizar una enmienda y una subenmienda.¹⁴

Una vez presentada la iniciativa de presupuesto a la Cámara, se envía a los Comités relacionados con ésta para su análisis. El Comité de Finanzas considera la iniciativa de Presupuesto, analizando en particular, las **Estimaciones Principales**. Las Estimaciones Principales se dividen en **Votos**, en los diferentes Comités, cada voto se convierte en el objeto de una moción para aceptarlo, modificarlo (reducir el monto asignado) o denegarlo. Los comités no pueden incrementar el monto del gasto, por que infringirían la política fiscal de la Corona. Obviamente tampoco analizan el gasto legal, que ya se aprobó previamente. Los comités envían su reporte a más tardar el 31 de mayo. El plazo para presentar el reporte del Comité de Finanzas va de septiembre a diciembre.

Para el periodo de suministro que concluye el 23 de junio el Gobierno y la Cámara podrían estar de acuerdo en las Estimaciones Principales. Una vez alcanzado este acuerdo es necesario votar las *Iniciativas de Distribución*, que permitirán realizar los retiros del Fondo Consolidado de Ingresos. Antes del último día de este periodo se realiza la Primera Lectura de las Iniciativas de Distribución, después de la Segunda Lectura se envían a los Comités involucrados para su estudio y reporte. El Reglamento de la Cámara requiere que se aprueben el mismo día, por ello no hay debate o modificaciones.

Aquí existe un problema, ya que las iniciativas se aprueban el último día del periodo que concluye el 23 de junio y el año fiscal comienza el 1° de abril. Lo que significa que la Corona se queda sin fondos durante tres meses. Esta situación se resuelve pidiendo un

¹⁴ En la práctica, la oposición tiene que emplear inteligentemente esta opción para modificar la propuesta del Ejecutivo.

adelanto de las Estimaciones Principales, a esta solicitud se le conoce como *Suministro Provisional* y se presenta el último día del periodo que concluye el 26 de marzo. Los rubros que han recibido un suministro provisional no necesariamente recibirán una aprobación.¹⁵ Otra forma de salvar el problema de escasez de fondos es endeudarse, para ello el Gobierno debe pedir autorización para endeudarse.

Las iniciativas de **Medios y Procedimientos** se originan con las propuestas de tributación delineadas en el presupuesto y cambian los niveles de imposición a través del establecimiento de nuevos impuestos, la continuación de impuestos que expiraban, el incremento en la tasa de un impuesto existente y la extensión de la incidencia impositiva para incluir causantes que antes no lo eran.

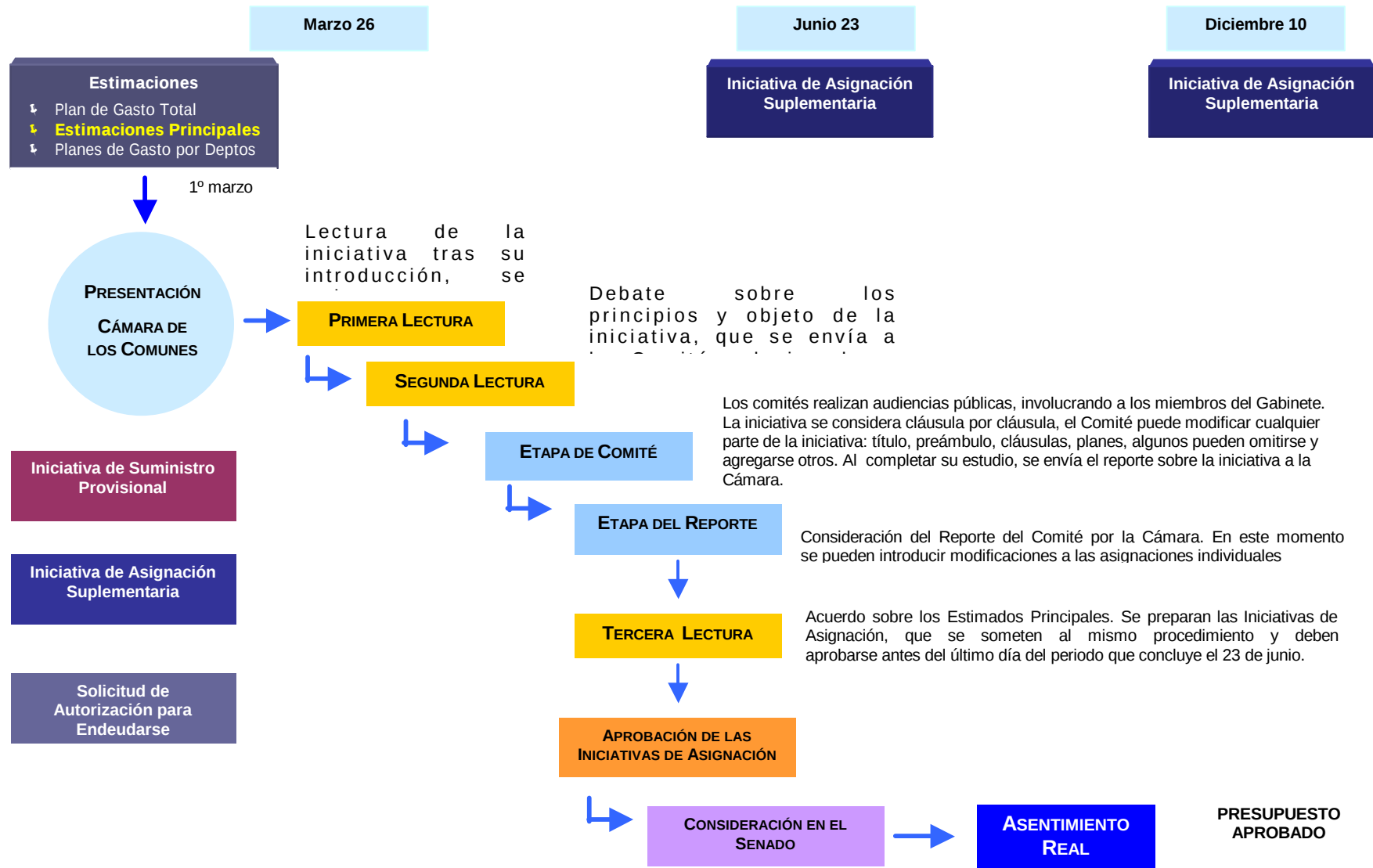
En Canadá las leyes fiscales no necesitan renovarse anualmente, la legislación principal está conformada por la ley del Impuesto al Ingreso, la Ley del Impuesto al Consumo y la Ley de Tarifas Aduaneras.

En el aspecto de los ingresos también existe un desfase entre el periodo en que deben cobrarse los impuestos y la fecha en que estos se aprueban. Los cambios propuestos en el Presupuesto se implementan inmediatamente, pero los impuestos que los deben financiar no se han aprobado, por ello la recaudación de los impuestos propuestos es voluntaria y a menos que se apruebe la iniciativa de medios y procedimientos con una cláusula de aplicación retroactiva, no es posible obligar a los ciudadanos a pagar estos impuestos.

El papel de la Cámara de los Comunes en el proceso presupuestario termina con la revisión de la Cuenta Pública de Canadá y el Reporte del Auditor General de Canadá, a través del Comité de Cuentas Públicas.

¹⁵ Para otorgar el suministro provisional, se divide el monto total del gasto en el rubro o programa entre doce, la parte correspondiente a un mes, y se multiplica por tres.

Las etapas del proceso legislativo



ESTADOS UNIDOS

El Congreso de los Estados Unidos es un parlamento bicameral. La Cámara Alta es el Senado, compuesto por 100 representantes, cuyo encargo dura 6 años, un tercio del Senado se renueva cada dos años. La Cámara de Representantes está compuesta por 435 legisladores, que provienen de una elección directa cada dos años.

El Acta de Presupuesto Congressional y Control de Bloqueo de Fondos de 1974 proporcionó al Congreso de los Estados Unidos un procedimiento que establece los niveles apropiados de gasto e ingreso para cada año. El proceso congressional del presupuesto está diseñado para coordinar las decisiones sobre fuentes y niveles de ingresos y sobre objetivos y niveles de gasto. Prescribe el monto del gasto y su distribución particular entre grupos de programas y actividades.

En Estados Unidos el proceso de elaboración del presupuesto involucra al Ejecutivo y al Congreso. La Oficina de la Casa Blanca de Presupuesto y Administración (OMB) prepara el *Proyecto de Presupuesto* siguiendo los lineamientos presidenciales y lo consulta con los asesores y funcionarios del Gabinete y otras agencias.

El plazo legal para presentarlo al Congreso es el primer lunes de febrero. Esta propuesta se presenta en un documento denominado "El Presupuesto del Gobierno de los Estados Unidos: Año Fiscal 2000", acompañado de los siguientes tomos: "Perspectivas Analíticas" "Apéndice", "Estadísticas Históricas" y la "Guía Ciudadana del Presupuesto Federal.

En la siguiente tabla se ilustra el calendario para el proceso presupuestario correspondiente al año fiscal 1999 (1° de octubre de 1998 al 30 de septiembre de 1999).

CALENDARIO DE LAS ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO 1999

Febrero-Diciembre de 1997	Las agencias del poder Ejecutivo solicitan los recursos presupuestales para el próximo año a la OMB. El Presidente revisa las solicitudes y toma las decisiones finales sobre lo que se incluye en su presupuesto.	Formulación del Presupuesto del Presidente para el año fiscal 1999.
Diciembre de 1997 a enero de 1998	Preparación de la documentación que acompaña al presupuesto para su presentación ante el Congreso	Preparación del presupuesto
Primer lunes de febrero de 1998	Presentación del presupuesto del Presidente ante el Congreso	Presentación ante el Congreso
Marzo-septiembre de 1998	El Congreso revisa el Presupuesto del presidente, desarrolla su propio presupuesto y aprueba las iniciativas de gasto e ingreso	Acción del Congreso sobre el Presupuesto
Octubre 1° de 1998	Inicio del año fiscal	
1° de Octubre de 1998 al 30 de Septiembre de 1999	Los administradores y responsables de los programas de cada agencia ejecutan el presupuesto previsto en la ley.	Transcurso del año fiscal
Octubre-Noviembre de 1999	Se da a conocer la información sobre ingreso y gasto para el año fiscal completo.	Rendimiento de Cuentas

La acción del Congreso se divide en varias fases. En primer lugar, el Congreso presenta una “**Resolución Presupuestal**”, esto es, una referencia para la toma de decisiones, ésta incluye las metas de gasto total, ingresos totales, déficit y las asignaciones para los dos tipos de gasto (discrecional y legal).

El **gasto discrecional**, que en 1999 representó el 33% del Presupuesto, es el gasto que eligen el Presidente y el Congreso para el próximo año a través de las 13 iniciativas de distribución. Actualmente existe un techo legal hasta el año 2002 sobre el monto anual del gasto discrecional.

El **gasto legal**, que asciende al 67% del Presupuesto, es el gasto autorizado por leyes permanentes, incluye la seguridad social, Medicare, los beneficios para los veteranos, el seguro de desempleo y los intereses de la deuda. La única forma de modificar este gasto es a través de un cambio en la ley. Y existe una restricción adicional, para evitar incrementos en el déficit público, la ley requiere que las modificaciones legales que eleven el gasto legal o disminuyan los ingresos, deben compensarse con incrementos en los ingresos o recortes en el gasto, este es el procedimiento “**pay-as-you-go**”.

En segundo lugar, una vez acordada la resolución presupuestal, se prosigue con la aprobación de las 13 iniciativas de distribución, y en su caso, las iniciativas para cambiar las leyes que establecen el gasto legal.

Estas iniciativas se remiten a los Comités involucrados para su análisis detallado, lo que incluye audiencias y presentaciones de los funcionarios públicos. Las conclusiones de los comités deben ser consistentes con la resolución presupuestal previamente adoptada.

El gasto se mide en dos formas: gasto autorizado y desembolsos. El gasto autorizado son los recursos que la ley le autoriza al Gobierno Federal para ciertos programas, proyectos o actividades, en el futuro puede convertirse en gasto legal. El desembolso es el gasto

que efectivamente realiza el Gobierno federal en un año.

El presidente tiene derecho de veto en 3 aspectos fiscales: nuevos gastos directos, cambios en impuestos que benefician a determinadas clases (niveles de ingreso), y presupuesto discrecional.

Una vez aprobado el presupuesto por el Presidente y el Congreso, el Gobierno debe vigilar el ejercicio del gasto público a través de los administradores de los programas de las agencias y los inspectores generales, la OMB, los comités del Congreso y la Oficina General de Contabilidad (GAO), que es la rama auditora del Congreso.

Una de los propósitos de la supervisión es garantizar que los programas están bien administrados y obtengan los resultados esperados. En este aspecto destaca el trabajo de Al Gore en la *Revisión Nacional de Desempeño* y la implementación de la *Ley de 1993 de Desempeño y Resultados Gubernamentales*.

El Calendario de Gasto	
5 días antes de presentar el presupuesto	La CBO embarga* el reporte preliminar
Primer lunes de febrero	El presidente envía al Congreso su Presupuesto
Siguientes seis semanas	Los Comités envían sus opiniones y estimaciones a los Comités de Presupuesto
1º de abril	El Comité de Presupuesto del Senado presenta su Reporte (Resolución Presupuestal)
15 de Abril	El Congreso completa la Resolución Presupuestal, De lo contrario se recurre a las medidas pay-as-you-go.
15 de mayo	Se analizan las iniciativas de distribución en la Cámara de Representantes
10 de junio	Se reporta la última iniciativa en la Cámara de Representantes
Fin de la sesión previa al 30 de junio	Si una iniciativa de distribución aprobada viola los techos, la OMB embarga* la iniciativa 15 días antes de su decreto.
30 de junio	La Cámara de Representantes concluye su acción sobre las iniciativas de distribución anuales
15 de julio	En Presidente presenta su informe de medio año
10 de agosto	Notificación Presidencial sobre la exención del personal militar
15 de agosto	La CBO embarga* el reporte actualizado
20 de agosto	La OMB embarga* el reporte actualizado (con ajustes a los techos)
1º de octubre	Inicia el año fiscal
10 días después del termino de la sesión	La CBO embarga* el reporte final
15 días después del término de la sesión	La OMB embarga* el reporte final
45 días después del término de la	La GAO presenta su informe de cumplimiento

* Embargar (sequester) es un término que expresa el método para eliminar las inconsistencias con los montos de gasto ya establecidos (gasto legal, meta deficitaria, gasto discrecional o los requerimientos pay-as-you-go). El embargo consiste en una cancelación automática de los montos de gasto autorizados.

JAPÓN

La **Dieta Nacional** es el órgano de mayor poder estatal y en virtud de que representa las preferencias del pueblo soberano, es el único órgano capacitado para legislar.

La Dieta Nacional está compuesta por dos Cámaras, la Cámara de Representantes con 500 miembros y la Cámara de Cancilleres con 252 legisladores, aunque cada cámara arriba por su cuenta a una decisión, la intención de la Dieta es establecer un principio de acuerdo para ambas cámaras

Las funciones de la Dieta son:

Decretar leyes

Decidir el presupuesto nacional

Aprobar la conclusión de tratados

Designar al Primer Ministro

Iniciar reformas a la Constitución

La Dieta sesiona una vez al año, durante un periodo ordinario de 150 días. Este periodo comienza en enero y su propósito principal es analizar y aprobar la Iniciativa de Presupuesto y otras relacionadas con el próximo ejercicio fiscal.

El Presupuesto consta de los siguientes elementos:

las **provisiones generales**, proporcionan el marco general del presupuesto e incluyen los techos a la emisión de bonos gubernamentales y otro tipo de instrumentos de deuda gubernamental.

un **presupuesto de ingresos y egresos**; se trata de la parte principal del presupuesto, la sección de ingresos muestra el estimado de los ingresos totales, que no necesariamente se recolectarán. En la parte del gasto se muestran los límites de gasto para cada tipo de desembolso. No puede realizarse ningún gasto que no esté registrado aquí.

gastos multianuales, se trata de aquellos que están programados hasta por cinco años, incluyen proyectos en construcción o en producción. Estos gastos requieren la autorización expresa de la Dieta, la cuál fija el límite máximo de los desembolsos anuales.

gastos aprobados para llevarse a cabo el siguiente año, en este caso, la Dieta aprueba recursos que se ejercerán éste y el próximo año, debido a la naturaleza incierta del gasto, y

autorización para contratar, ésta le permite al gobierno firmar contratos de proyectos en los cuales es necesario incurrir en un pasivo en un año fiscal y que quedará pendiente en años subsecuentes.

Dentro del Poder Ejecutivo, al **Ministerio de Finanzas (MOF)**, le corresponde la organización del proceso presupuestario y la Agencia del Presupuesto se encarga de elaborar el Proyecto de Presupuesto. El proceso de formulación del presupuesto comienza entre junio y agosto del año previo.¹⁶

En Japón, el año fiscal comienza el 1 de abril, por ello, el presupuesto se presenta a la Dieta al principio del periodo ordinario convocado en Enero. El gabinete presenta la iniciativa de presupuesto a la Cámara de Representantes. Esta la envía al Comité del

¹⁶ Debido a la crisis económica por la que atravesó Japón en las postrimerías de los noventa, en Agosto de 1998 los lineamientos presupuestarios para el año 1999, se vincularon al último trimestre de 1998, dando un presupuesto de 15 meses

Presupuesto¹⁷ para su análisis, el cual puede solicitar la presencia del Primer Ministro y de otros ministros de Estado para interrogarlos sobre la administración en general. Por lo regular estos procedimientos resultan en críticas a la administración. Por regla general las sesiones de los comités son cerradas, aunque se admite a la prensa; en el caso del presupuesto y de algunas otras iniciativas de importancia, se llevan a cabo audiencias públicas.

La Dieta Nacional puede modificar la iniciativa de presupuesto, para ello debe promover en el pleno una moción para modificar el presupuesto, ésta debe contar con el respaldo de por lo menos 50 legisladores en la Cámara de Representantes y de 20 en la Cámara de Cancilleres.

Después de analizar el presupuesto, la Cámara de Representantes envía su iniciativa a la Cámara de Cancilleres en donde debe decidirse si se acepta la decisión de la Cámara de Representantes o si la Cámara de Cancilleres llega a una decisión diferente. En este caso se lleva a cabo un proceso para conciliar ambas posiciones, y si es imposible llegar a un acuerdo a través de un comité conjunto, prevalece la decisión de la Cámara de Representantes: Si la Cámara de Cancilleres no llega a un acuerdo sobre el presupuesto aprobado por la Cámara de Representantes, transcurridos 30 días, prevalece el presupuesto aprobado por la Cámara de Representantes y se convierte en el presupuesto nacional oficial.

El procedimiento legislativo es similar al de otros sistemas parlamentarios:

El Primer Ministro envía a la Cámara de Representantes su Iniciativa de Presupuesto a nombre del Gabinete.

El Presidente de la Cámara recibe la iniciativa y la envía al Comité de Presupuesto.

El Comité realiza un análisis exhaustivo de la iniciativa y elabora un reporte para el Presidente de la Cámara.

El Presidente de la Cámara recibe el reporte del Comité e incluye la discusión de la iniciativa en el orden del día.

El presidente del Comité hace una recapitulación de la deliberación del Comité y el resultado de ella. Este es el momento para realizar preguntas sobre la iniciativa. A esta presentación le sigue el debate. El debate concluye con la votación de la iniciativa.

Este procedimiento se repite en la Cámara de los Cancilleres

Si no hay desacuerdos entre ambas Cámaras lo que procede es enviar la iniciativa aprobada al Gabinete, que la presentará ante el Trono para su promulgación,

Una vez que se ha aprobado el presupuesto, el Gabinete distribuye los recursos a los titulares de los Ministerios y las Agencias, quienes son responsables de la correcta ejecución del gasto.

Cuando el gabinete anticipa que el presupuesto no será aprobado antes del primero de abril, puede compilar un *presupuesto provisional* para una porción del año fiscal y enviarlo a la Dieta para su aprobación. Para ello deben ocurrir las siguientes condiciones:

escasez de fondos para cumplir las obligaciones legales y/o contractuales del gobierno

para modificar el presupuesto por imprevistos surgidos después de la compilación del presupuesto.

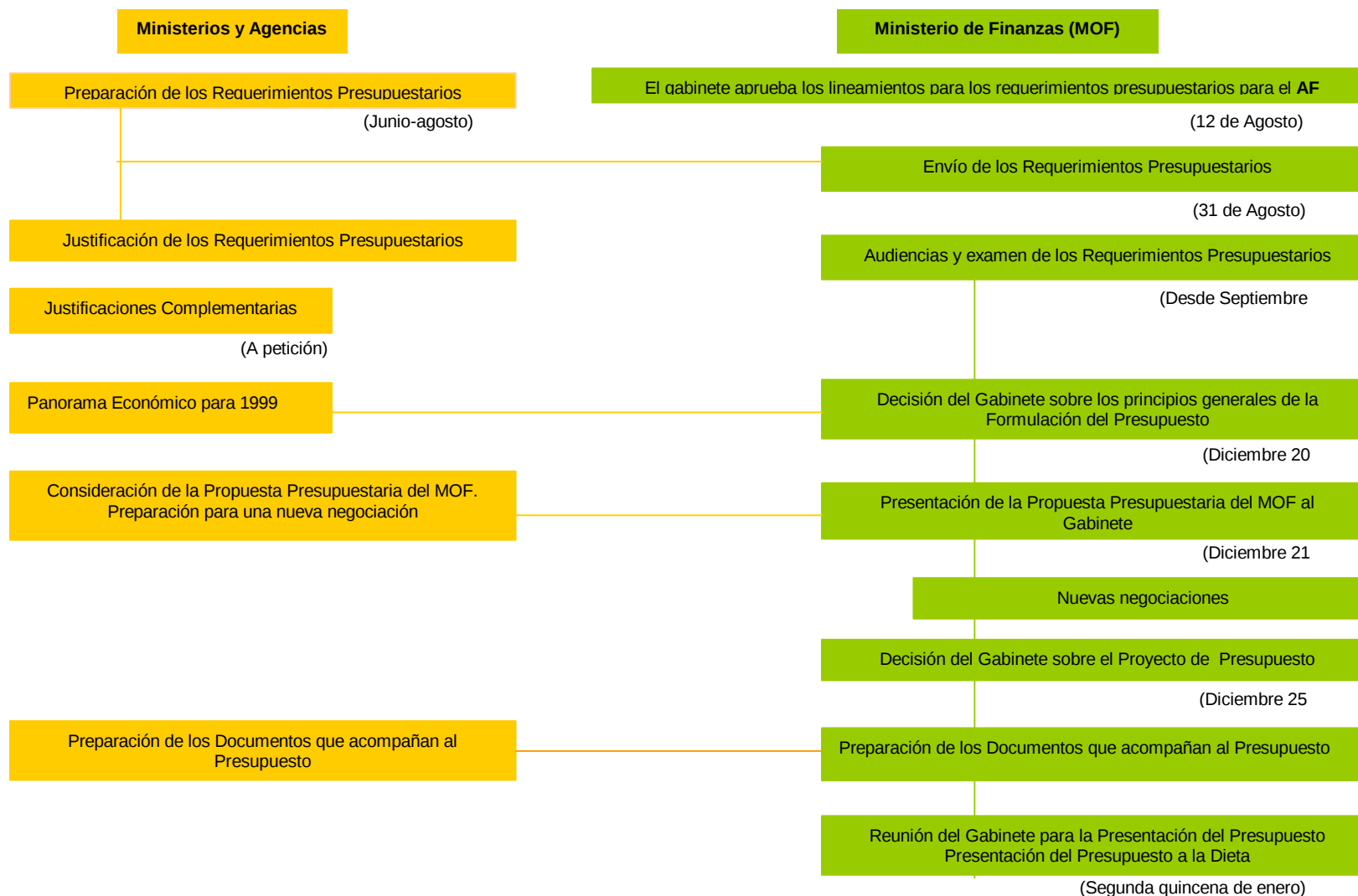
Una vez concluido el año fiscal (31 de marzo), cada Ministerio y Agencia presenta sus estados contables al Ministerio de Finanzas hacia finales de julio. El MOF compila estas cuentas y presenta el estado de cuentas

¹⁷ El Comité de Presupuesto es el más grande en ambas cámaras, su función es el análisis del ingreso y el gasto nacionales y para ello puede solicitar la presencia del Primer Ministro y del resto de los ministros.

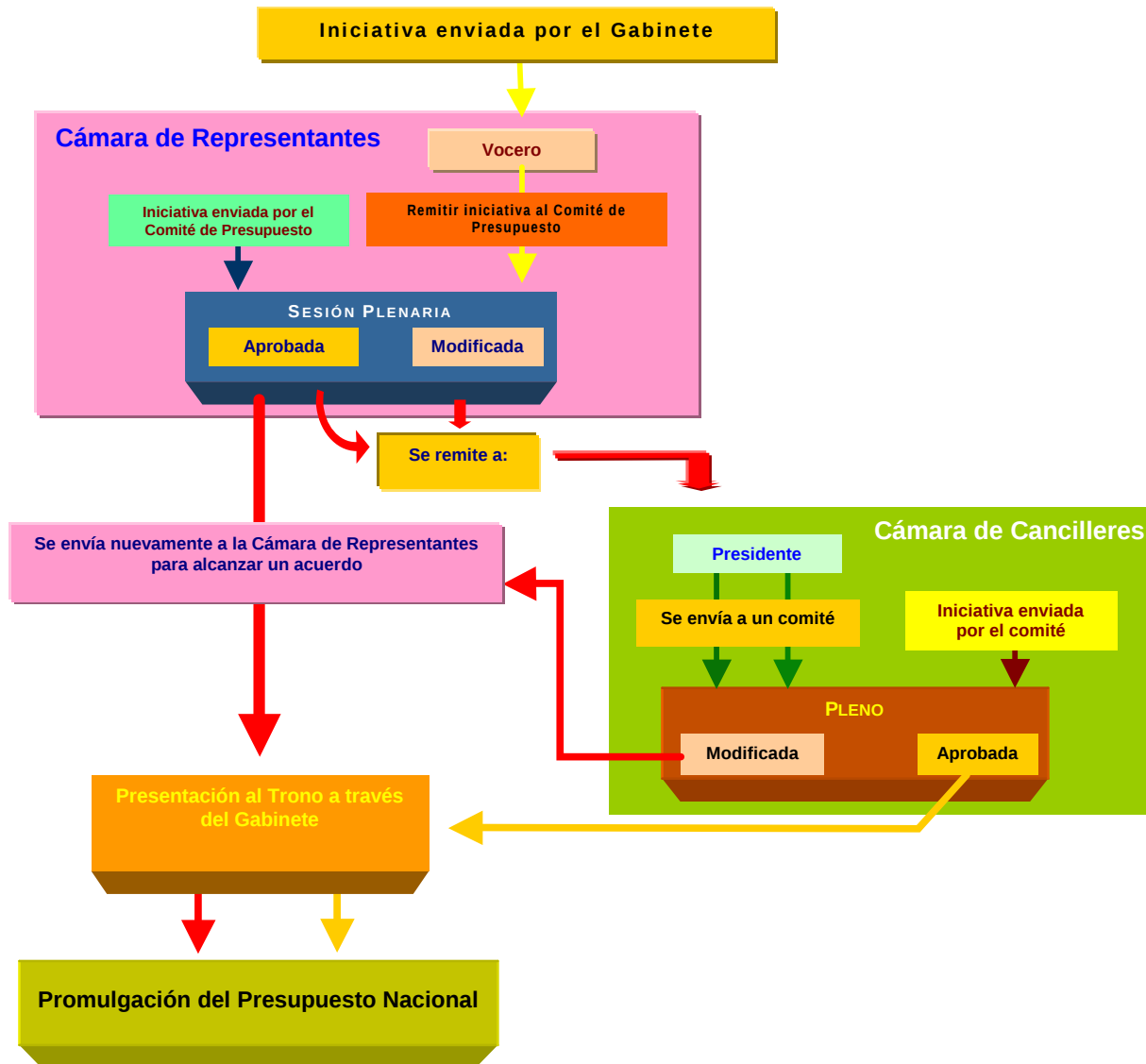
gubernamental a la Junta de Auditoría¹⁸ hacia finales de noviembre. La Junta le regresa el estado de cuentas al Gabinete, con un reporte de inspección. Para enero, el gabinete le envía a la Dieta los estados de cuentas, junto con el reporte de inspección de la Junta de Auditoría. El la Dieta, los Comités de Cuentas de ambas Cámaras revisan este reporte y si encuentran alguna distorsión le piden al gobierno una explicación.

¹⁸ Esta Junta es independiente del Gabinete.

Proceso de Formulación del Presupuesto



El Proceso Legislativo en el Parlamento



MÉXICO

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Ejecutivo se ha depositado en el Presidente, que se nombra a través de una elección directa cada seis años. El Poder Legislativo se deposita en el Congreso General, formado por la Cámara de Diputados (500 representantes electos) y el Senado (128 representantes). Al igual que el Presidente, los legisladores provienen de una elección directa. El Poder Judicial reside en la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y en el Consejo de la Judicatura.

Entre las atribuciones del Congreso en materia económica se encuentra el examen, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos.

A la Cámara de Diputados le corresponde examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos, pero comparte la atribución de aprobar la Ley de Ingresos con el Senado.

En México el ciclo presupuestario es anual, y debe ser consistente con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo anunciado al inicio de la administración, esto es, cada seis años, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y los Criterios Generales de Política Económica que se establecen anualmente.

Generalmente el Ejecutivo prepara el presupuesto entre junio y noviembre del año previo al ejercicio fiscal. La

entidad encargada de la formulación es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en particular la Subsecretaría de Egresos, que se encarga de coordinar la información con las dependencias gubernamentales para integrar el Proyecto de Presupuesto Federal. Adicionalmente interviene la Presidencia de la República para integrar los documentos finales, imprimirlos y enviarlos al Congreso el 15 de noviembre, que es la fecha límite para presentar la Iniciativa de Presupuesto a la Cámara de Diputados y la de Ley de Ingresos a ambas Cámaras.

Las etapas del proceso presupuestal se pueden dividir como sigue:

Programación: Esta etapa se divide en 3 partes: entre los meses de junio y julio, se realiza la concertación de la estructura presupuestaria anual. Con cada una de las dependencias gubernamentales, con el propósito de preparar el **Programa Operativo Anual (POA)**. De junio a septiembre se establecen las referencias nominales de gasto, esto es, se determinan los techos de gasto para los POA. Finalmente, entre julio y septiembre se presentan los POA definitivos, se revisan y se presenta su versión definitiva.

Formulación: Entre los meses de julio a octubre, la Subsecretaría de Egresos integra el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir de la información que enviaron las agencias gubernamentales en la etapa previa. En este período la Secretaría de Hacienda y Crédito Público también prepara el Proyecto de la Ley de Ingresos. Entre el mes de octubre y el 15 de noviembre se prepara la Exposición de Motivos y se imprime el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la Ley de Ingresos.

El encargado de introducir el presupuesto al Congreso es el titular de la SHCP, que presenta el paquete presupuestal a los legisladores.

El conjunto de documentos que acompañan a la Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto

de Egresos de la Federación, además del discurso del Secretario de Hacienda, está formado por los siguientes elementos:

i) Criterios Generales de Política Económica: contiene las metas macroeconómicas para el año fiscal (crecimiento del PIB, inflación, tipo de cambio, balance externo y balance público y las acciones de política económica relevantes: política de gasto, de ingresos, cambio estructural, y da cuenta del entorno internacional y sus efectos sobre el desempeño económico).

ii) Exposición de motivos: En esta parte se presentan los objetivos de la política económica, y en particular de la política de gasto e ingreso públicos. En este tomo aparecen descritos el nivel y composición del gasto público, así como los principales programas y proyectos para los cuales se solicitan recursos.

iii) iniciativa del Decreto del Egresos de la Federación: Se trata de la Propuesta del Decreto, en la cual se establece el monto total del gasto, así como su distribución por ramos administrativos y las normas a las que debe someterse la administración pública para su ejercicio.

iv) La información programática y analítica del presupuesto para los poderes legislativo y judicial, así como los órganos autónomos, la administración central, los ramos generales y los organismos y empresas de control presupuestario directo. En un tomo adicional se presentan los flujos de efectivo de las entidades bajo control presupuestario indirecto.

V) La iniciativa de ley de ingresos se presenta acompañada de la exposición de motivos y el texto de la iniciativa de decreto de ley, así como de las iniciativas de modificaciones de la Ley Federal de Derechos y de otras disposiciones fiscales.

Discusión y Aprobación: Alrededor del 15 de noviembre, el Secretario de Hacienda y Crédito Público presenta

ante el pleno de la H. Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos. El Documento se turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para su estudio y la elaboración del dictamen.

Entre el 15 y el 31 de diciembre el pleno de la Cámara de Diputados discute y aprueba el dictamen sobre la iniciativa del Proyecto de Presupuesto de Egresos. Es necesario que la aprobación ocurra antes del 31 de diciembre para que se publique el último día del año y entre en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.¹⁹

Una característica del sistema presidencial de gobierno es que debido a la separación de poderes, el Congreso está facultado para modificar la propuesta del Ejecutivo, y éste no puede vetar las modificaciones del Congreso

Ejecución. A partir del 1° de enero y hasta el 31 de diciembre del año fiscal, las unidades administrativas del sector central ejercen su presupuesto de acuerdo al calendario autorizado por la SHCP y cumpliendo con la normatividad contenida en el decreto de presupuesto y otras disposiciones de la SHCP.

Control y Evaluación: Este se ejerce a través de la Secretaría de la Contraloría dentro del Poder Ejecutivo. Una vez concluido el ejercicio Presupuestal, la Subsecretaría de Egresos comienza a integrar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que presentará en el mes de junio a la H. Cámara de Diputados, quién la envía a la Auditoría Superior de Federación (Contaduría Mayor de Hacienda) para su revisión.

¹⁹ A diferencia de otros países, en México no existe la provisión de presupuestos suplementarios o el establecimiento de gastos continuos, i.e. desembolsos legales u obligatorios, previamente aprobados.

El Proceso Legislativo del Presupuesto

EL EJECUTIVO, A TRAVÉS DEL TITULAR DE LA SHCP, PRESENTA LA INICIATIVA DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO A LA CÁMARA DE DIPUTADOS

EL PLENO ENVÍA LA INICIATIVA A LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

LA COMISIÓN ANALIZA, ESTUDIA, DISCUTE EN LA GENERAL Y EN LO PARTICULAR LA INICIATIVA Y EMITE UN DICTAMEN

La H. Cámara de Diputados tiene amplias facultades para modificar la Propuesta del Ejecutivo, en la etapa de Dictamen y en el momento de la deliberación y votación de la iniciativa. Sin embargo, debe aprobar un Decreto de Egresos, por que no hay previsiones para el caso en que no se aprueba.

EN LA SESIÓN DEL PLENO SE PROCEDE A DAR LECTURA AL DICTAMEN

SE DISCUTE Y VOTA EN LO GENERAL Y EN LO PARTICULAR

SE ELABORA UNA MINUTA, SE REGISTRA EN EL LIBRO DE LEYES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y SE ENVÍA AL EJECUTIVO

En el caso de la Ley de Ingresos, este Procedimiento se repite en el Senado, que funge como la Cámara Revisora.

PROMULGA Y PUBLICA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

EL EJECUTIVO RECIBE EL PROYECTO DE LEY Y LO SANCIONA

NUEVA ZELANDA

El Parlamento está formado por la Soberana y la Cámara de Representantes. El representante de la Reina de Nueva Zelanda es el Gobernador General, quién nombra a los miembros del gobierno. La Cámara de Representantes está compuesta por 120 miembros electos del Parlamento, por un periodo de 3 años. El Gobernador General puede disolver el parlamento.

El Ejecutivo tiene un carácter parlamentario y sólo los miembros del parlamento pueden formar parte del gabinete.

El Parlamento tiene amplios poderes para hacer leyes, la Corona no puede elevar los impuestos, pedir préstamos o gastar dinero público, si no se lo permite un Acta del Parlamento.

Las leyes en nueva Zelanda se dividen en dos grupos: **las Actas de Parlamento**, que derivan de las iniciativas introducidas al Parlamento para debatirse y votarse y las **Regulaciones**, o el poder que un Acta de Parlamento le otorga al gobierno para establecer leyes más detalladas. El conjunto de las regulaciones está bajo el escrutinio del Comité de Revisión de Regulaciones del Parlamento.

Una de las leyes más importantes que se debaten en el Parlamento es el presupuesto anual. El Parlamento no autoriza el cobro de impuestos o el gasto de recursos públicos para un periodo mayor a un año²⁰

El año fiscal en nueva Zelanda comienza el 1 de julio y concluye el 30 de junio del siguiente año. El titular del Tesorero debe presentar su propuesta al parlamento

antes de que comience el año fiscal o un poco después. Para ello, el Tesorero prepara el **Informe sobre la política presupuestaria**, en donde expone los principios sobre los cuales se construyó el presupuesto. Este informe se remite al examen del **Comité de Finanzas y Gasto**, ante el cual comparece el Tesorero, el Comité elabora un reporte para el parlamento, que lo debate durante dos horas.

El **Presupuesto** es un informe del Tesorero sobre las políticas económicas y financieras y las intenciones para el próximo año. Al presupuesto lo acompañan las **Estimaciones**, que son un conjunto de documentos que establecen detalladamente cómo gastará cada ministerio los recursos financieros durante el siguiente año fiscal.

A la introducción del Presupuesto, la Cámara mantiene un debate inmediato, que puede durar hasta 15 horas, mientras el **Comité de Finanzas y Gasto** distribuye entre los comités involucrados las **Estimaciones** para su examen.²¹ Cada comité requiere que el departamento gubernamental, al cual está referido, conteste un cuestionario detallado sobre sus planes para el próximo año fiscal. Después, se cita a comparecer ante el comité seleccionado a los funcionarios responsables y aún al Ministro, antes de enviar el reporte sobre las Estimaciones a la Cámara.

La Cámara analiza el reporte de los diversos Comités sobre los Estimados en un debate conocido como el *Debate de los Estimados*, que puede durar hasta 10 horas.

La autorización anual para el gasto público puede modificarse al correr el periodo, para ello están previstos los **Estimados Suplementarios**, se trata de incrementos en el gasto, distintos de los **Estimados** autorizados.

²⁰ Excepto algunos gastos que no admiten una interrupción, por ejemplo los salarios de los jueces, el pago de la deuda pública y de sus intereses.

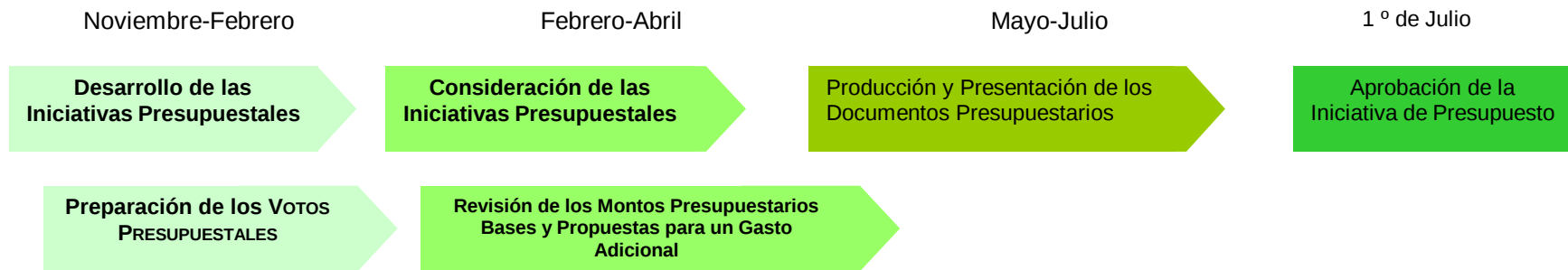
²¹ Hay 12 comités permanentes y esporádicamente se nombran comités especiales.

Estos incrementos también se examinan en los comités seleccionados y son objeto de un debate de 5 horas en la Cámara, previo a su autorización.

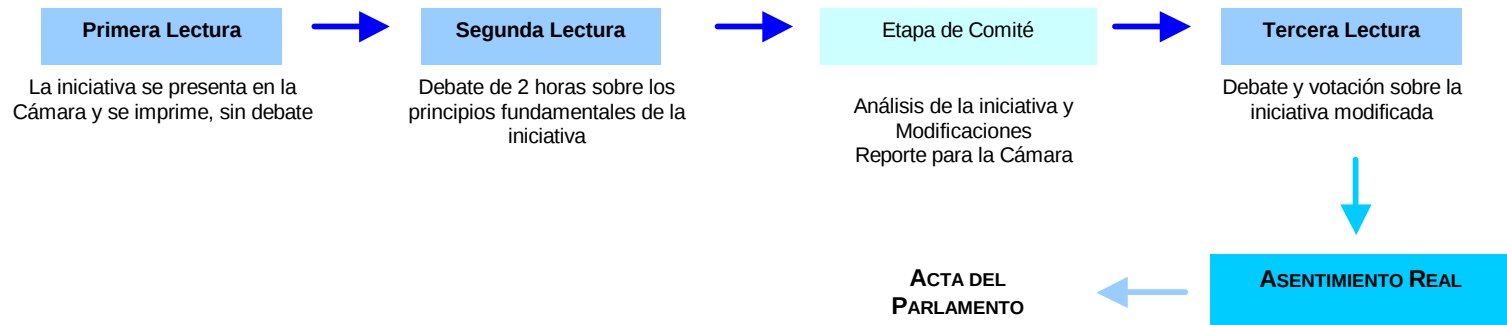
Esporádicamente, antes de que se apruebe el presupuesto, la Cámara le otorga al Gobierno autoridad provisional para gastar recursos públicos. Esta autorización provisional se denomina **Imprest Supply**. La Cámara debate al menos 4 horas antes de aprobar cualquier Imprest Supply.

Los comités parlamentarios más involucrados en la administración financiera del sector público son **el Comité de Finanzas y Gasto (FEC)** y el Comité de Administración Gubernamental. El FEC escruta los pronósticos y los estados financieros anuales del gobierno, supervisando el desempeño a nombre de la Cámara. La función de supervisión la completan la Oficina de Auditoría, que se encarga de notificar al Parlamento si el gasto público se autorizó y se ejerció apropiadamente y si la información que el gobierno le presenta al parlamento es correcta.

Etapas del Proceso Presupuestario



Las etapas por las cuales atraviesa una iniciativa en el Parlamento son similares a las del sistema británico



PORTUGAL

El sistema de gobierno portugués tiene un parlamento unicameral, compuesto 230 diputados electos para un periodo de 4 años. La **Asamblea de la República** tiene competencia legislativa, política y de fiscalización. Entre sus competencias legislativas, se encuentra el presupuesto público, y entre las de fiscalización, vigilar los actos de gobierno y de administración.

Una iniciativa presentada por los diputados o los grupos parlamentarios se denomina *proyectos de ley*, cuando se trata de una iniciativa del Gobierno o de las Asambleas legislativas regionales se *llama propuesta de ley*.

Estas iniciativas se envían al Presidente de la Asamblea, y éste las remite a una comisión especializada, la comisión emite su reporte y pasa a un debate generalizado en el pleno que concluye con una votación sobre las líneas generales de la iniciativa. Posteriormente se realiza un debate y una votación especial, artículo por artículo, que puede realizarse en el pleno o en la Comisión. Después el texto se envía a una votación final global en el pleno. Una iniciativa así aprobada se denomina Decreto de la Asamblea de la República, lo firma el presidente de la Asamblea Nacional y es enviado al Presidente de la República para su promulgación.

Después de la promulgación el decreto se convierte en ley y se envía al Gobierno (Primer Ministro) para su refrendo, y éste lo entrega a la Imprenta Nacional para su publicación en el Diario de la República.

El presidente de la República puede ejercer su derecho de veto si considera que el decreto aprobado por la Asamblea de la República contiene normas que

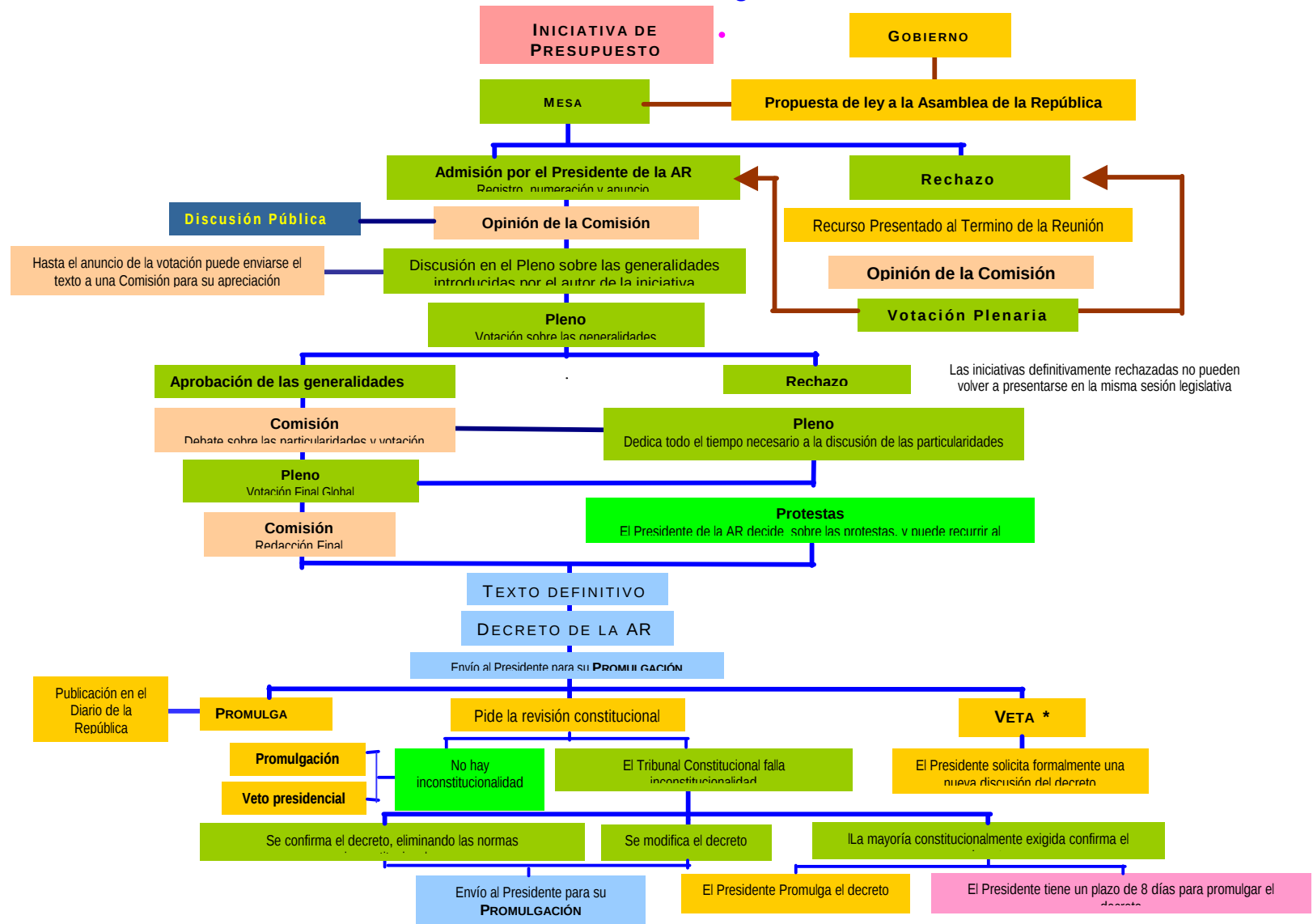
contrarían a la Constitución (para ello requiere la opinión del Tribunal Constitucional), o por razones políticas que deberán constar en un mensaje fundamentado.

En caso de existir normas consideradas inconstitucionales, la Asamblea aprueba modificaciones al decreto, enviándolo de nuevo para su promulgación. Cualquiera que sea la razón del veto, la Asamblea siempre puede confirmar el texto del decreto con una mayoría absoluta (o al menos de 2/3). Después de esto, el presidente debe promulgar obligatoriamente el decreto en un plazo de 8 días. Este procedimiento legislativo también se aplica al Presupuesto.

La elaboración del proyecto de presupuesto está a cargo de la Secretaría de Estado Presupuestaria (SEO), a través de la Dirección general de Presupuesto (DGO). El conjunto de documentos que contienen el proyecto de presupuesto está compuesto por: la Relación, la Propuesta de Ley y las Relaciones de Ley.

Actualmente Portugal ha emprendido una reforma de la administración financiera del Estado, que permite simplificar y descentralizar las responsabilidades asociadas al ejercicio del gasto. La reforma se encuentra a cargo de la Dirección General de Presupuesto, basada en su Ley Orgánica expedida el 6 de noviembre de 1998.

Uno de los propósitos de la reforma es el control interno de la administración financiera del Estado que se dedicará a la verificación de la información sobre la legalidad, regularidad y la buena gestión de las actividades, programas, proyectos y operaciones nacionales y comunitarias. La DGO también apoyará, en el ámbito orgánico y funcional, la aplicación del Plan Oficial de Contabilidad Pública.



REINO UNIDO

El Reino Unido tiene un gobierno parlamentario compuesto por dos cámaras: la Cámara de los Lores, con 666 miembros²² y la Cámara de los Comunes, integrada por 659 representantes elegidos por votación directa, el periodo máximo de duración del Parlamento son cinco años, pero en cualquier momento puede llevarse a cabo una nueva elección para renovar la Cámara de los Comunes.

El proceso presupuestario involucra a las dos cámaras. El presupuesto es la propuesta financiera anual y la revisión de los niveles de imposición que el Canciller del Tesoro presenta a la Cámara de los Comunes en la primavera. La Cámara de los Comunes es la única instancia que puede autorizar los impuestos a cubrir por los británicos. Se trata de un principio constitucional básico, que sólo los representantes directamente elegidos por el pueblo, determinen los impuestos que se cobrarán.

El Gobierno presenta dos propuestas: la propuesta de primavera (marzo-abril) y el reporte previo en el otoño de cada año. El reporte de otoño es una evaluación gubernamental de la economía, la propuesta de las metas presupuestarias del gobierno y tiene la finalidad de promover un debate informado al respecto.

El presupuesto se presenta como el Reporte Presupuestario y Financiero (FSBR), que contiene un análisis de la estrategia financiera y de los movimientos presentes y futuros de la economía, así

como un resumen de las medidas impositivas y presupuestarias; también se presenta un Documento de la Cámara de los Comunes, conocido como el Libro Rojo, por el color de su cubierta.

El Ministro del Tesoro presenta su discurso presupuestal ante la Cámara en dos partes: un resumen de la situación económica y un recuento detallado de las medidas requeridas para obtener los fondos necesarios.

Después de la presentación, los cambios en los impuestos vigentes pueden entrar en vigor, junto con los impuestos vigentes, no así los nuevos impuestos. Estos deben aprobarse en un plazo de diez días y deben entrar en vigor el 5 de agosto, el asentimiento real debe otorgarse tres meses antes: el 5 de mayo. La iniciativa presupuestaria tiene una segunda lectura en 30 días. El resultado son las **resoluciones presupuestarias**.

Estas resoluciones presupuestarias se incorporan en una iniciativa financiera que se presenta el mismo día, aunque su impresión puede tomar de 2 a 3 semanas. Se envía a una segunda lectura, cuya duración será de un día. Después de la aprobación de los principios del presupuesto, se envía a la etapa de los Comités, un general y un particular: el comité presupuestario.

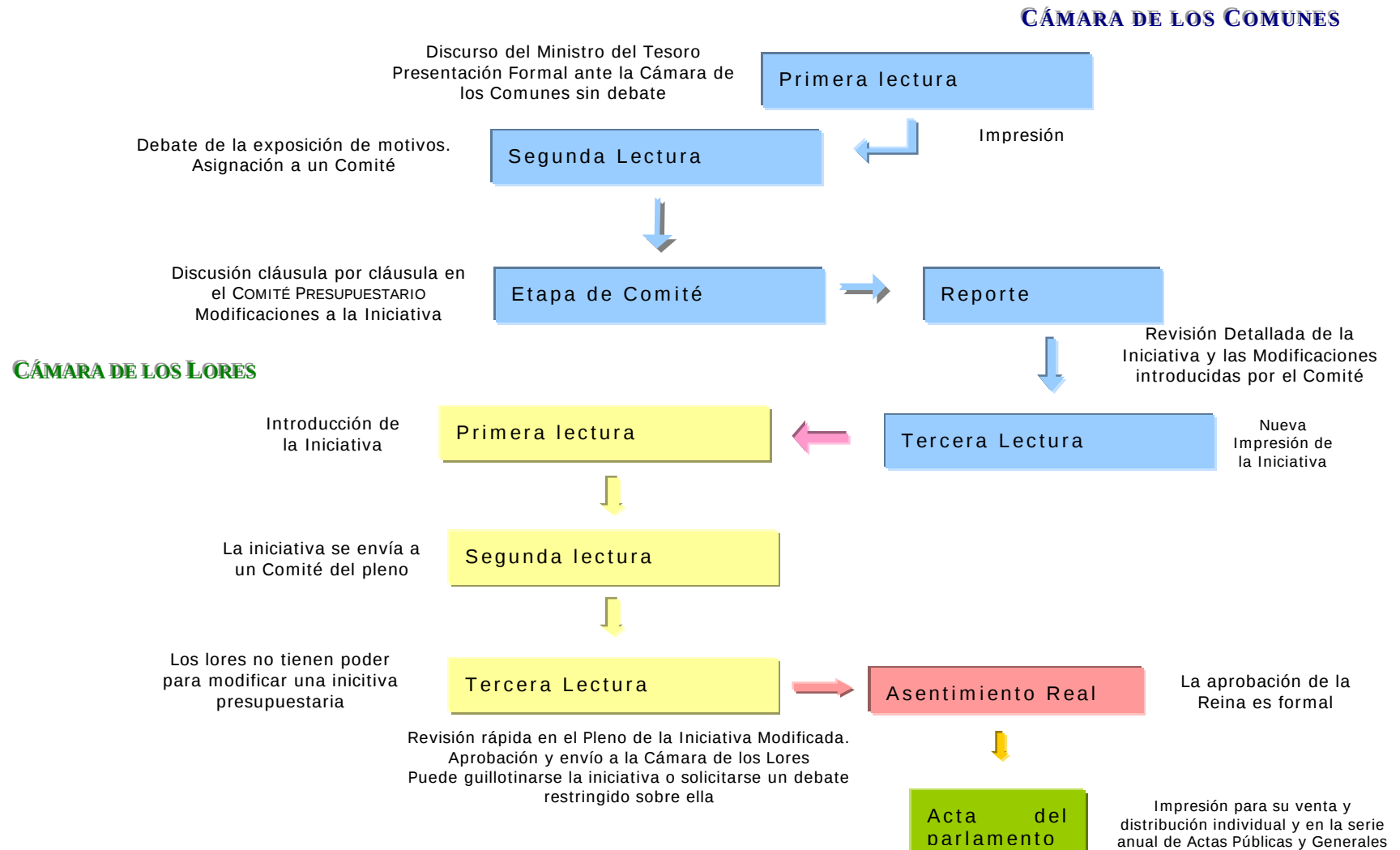
Generalmente se hacen muchas modificaciones a la iniciativa, no todas se debaten, pero todas provienen de un acuerdo en el Comité Presupuestario. Dos días después el Comité Presupuestario presenta su Reporte y se procede a la Tercera Lectura

Tras la tercera lectura, el Parlamento envía el texto a la Reina para obtener su asentimiento real, finalmente se publica y se convierte en un **Acta del Parlamento**.

Huelga decir que el presupuesto es sujeto de un amplio debate, a veces las discusiones se alargan demasiado y en esos casos se "*guillotina*" la iniciativa, esto es, se detiene el debate y se vota inmediatamente.

²² La Cámara de los Lores, inicialmente estaba compuesta por nobles y clérigos, en el caso de los primeros su posición es hereditaria, en la actualidad también se incluyen a ciudadanos eminentes como "*life peers*". La distribución actual es la siguiente: 92 lores herederos, 26 arzobispos y obispos anglicanos y 92 *life peers*. Obviamente no existe un periodo definido para el encargo.

Proceso Legislativo del Presupuesto



SUDÁFRICA

En abril de 1994, se llevaron a cabo las primeras elecciones democráticas en Sudáfrica, de éstas surgió el Parlamento que se reunió por vez primera en la Sede del Parlamento en Cape Town en mayo de 1994.

El parlamento está compuesto por dos cámaras: la Asamblea Nacional y el Consejo Nacional de Provincias (NCOP).

La Asamblea Nacional es la Cámara más grande, constitucionalmente se establece que no debe tener más de 400 diputados, ni menos de 350. Sus miembros se eligen a través de una elección directa. El Consejo Nacional de Provincias (NCOP) está formado por nueve delegaciones provinciales y una delegación de la Asociación de Gobiernos Locales de Sudáfrica (SALGA). Cada provincia tienen 10 delegados, 4 especiales y 6 permanentes. La delegación está encabezada por el Premier de cada provincia, como invitado especial.

La Asamblea Nacional como representante del pueblo, elige al Presidente, provee una arena para el debate, aprueba las leyes y supervisa al Ejecutivo. La NCOP representa a las provincias y garantiza que los intereses provinciales se tomen en cuenta en la toma de decisiones del gobierno, participa en la aprobación de las leyes, funge como foro para el debate de los asuntos provinciales y representa a escala nacional a los gobiernos locales. Ambas Cámaras participan en el debate y votación del presupuesto.

La mayor parte del trabajo parlamentario se realiza en los Comités, a partir de su trabajo, el parlamento hace nuevas leyes, modifica las existentes y repudia las leyes que ya no son necesarias. La legislación se hace en varias formas, la más común ocurre cuando un departamento gubernamental prepara una iniciativa, que presenta el Ministro interesado para su aprobación.

Los miembros del Parlamento y los comités también pueden introducir iniciativas. Una vez que éstas se han presentado en el Parlamento, se debaten en los comités parlamentarios en ambas cámaras y se modifican si es necesario. Las leyes viejas que no son relevantes se repudian y las leyes existentes se enmiendan. Las reuniones de Comité están abiertas al público y éste puede sugerir modificaciones a las iniciativas. Una vez que se aprueba la iniciativa, la firma el presidente y se convierte en un Acta del Parlamento. La nueva Ley se publica en la gaceta gubernamental.

El parlamento representa al pueblo sudafricano y tiene la responsabilidad de mantener el rendimiento de cuentas del gobierno al pueblo. El parlamento y sus comités tienen fuertes poderes: pueden llamar a una persona para proporcionar evidencias o documentos y pueden requerir que cualquier persona o institución se reporte. Un estado de emergencia sólo puede declararse a través de un Acta del Parlamento y sólo puede renovarse si el Parlamento está de acuerdo. Si el Parlamento le retira su voto de confianza al Gabinete, éste debe renovarse.

Cada ministro del gabinete es responsable de un departamento gubernamental en particular. Por ejemplo, el ministro de salud es responsable de la salud nacional. Los miembros del Parlamento pueden preguntarles a los ministros sobre sus departamentos y esperar una réplica exacta. Existen tres clases de preguntas parlamentarias: la interpelación o minidebates, las preguntas con respuesta oral y las preguntas con respuesta escrita.

Cada año el Ministro de Finanzas presenta el presupuesto. Esta es una propuesta sobre cómo recaudará dinero para el año en cuestión y sobre cómo lo gastará en varias actividades gubernamentales. El parlamento debate el presupuesto y lo vota. La NCOP se involucra en la decisión final respecto a cuánto dinero se divide entre gobierno nacional, provincial y local.

El año fiscal comienza el primero de abril y concluye el 31 de marzo. Por regla general el presupuesto se presenta a la Asamblea Nacional en marzo del año que está expirando.

Los elementos que componen el presupuesto consolidado nacional son:

Los ingresos y gastos del **Fondo de Ingresos Nacional** (el presupuesto principal); los ingresos y gastos del **Fondo del Programa de Reconstrucción y Desarrollo (RDP)** y de la asistencia y cooperación técnica extranjera a las agencias gubernamentales; y los fondos de seguridad social establecidos legalmente.

El presupuesto se presenta en los siguientes documentos: La Revisión Presupuestaria, la Encuesta nacional de Gasto, la Estimación del Gasto y la Estimación del ingreso para el año que concluye en marzo de 2000.

En los últimos años en Sudáfrica se han realizado importantes cambios para mejorar la organización y estructura de las finanzas públicas:

Se introdujo un marco presupuestal de tres años, con el afán de reducir la incertidumbre y reforzar los vínculos entre las prioridades anuales y los planes de gasto de mediano plazo;

Se estableció la cooperación intergubernamental para llevar a cabo la coordinación presupuestaria y financiera entre los ámbitos nacional, local y municipal, a través del **Consejo Presupuestario** y el **Foro Presupuestario**, así como la **Comisión Financiera y Fiscal**, encargada de las relaciones intergubernamentales.

Se creó un Servicio de Ingresos Sudafricano, como entidad autónoma y se fortaleció la estructura fiscal y su administración:

Se creó un marco de acuerdo para la reestructuración de los activos gubernamentales:

se introdujeron arreglos para el funcionamiento de un mercado de subastas como parte de una mejora en el manejo de la deuda pública

Se decretó el Acta de la Administración de las Finanzas Públicas, que establece los principios del rendimiento de cuentas, devolviendo la responsabilidad por la prestación de servicios a los administradores de las Agencias propiedad o bajo control del Estado.

En este año el sistema de presupuestación de incrementos salariales cambiará para presupuestar los costos personales.

En el camino aún quedan las siguientes reformas:

Reestructuración de las empresas privadas;

Asociaciones con el sector privado para la provisión de servicios y el financiamiento de la infraestructura;

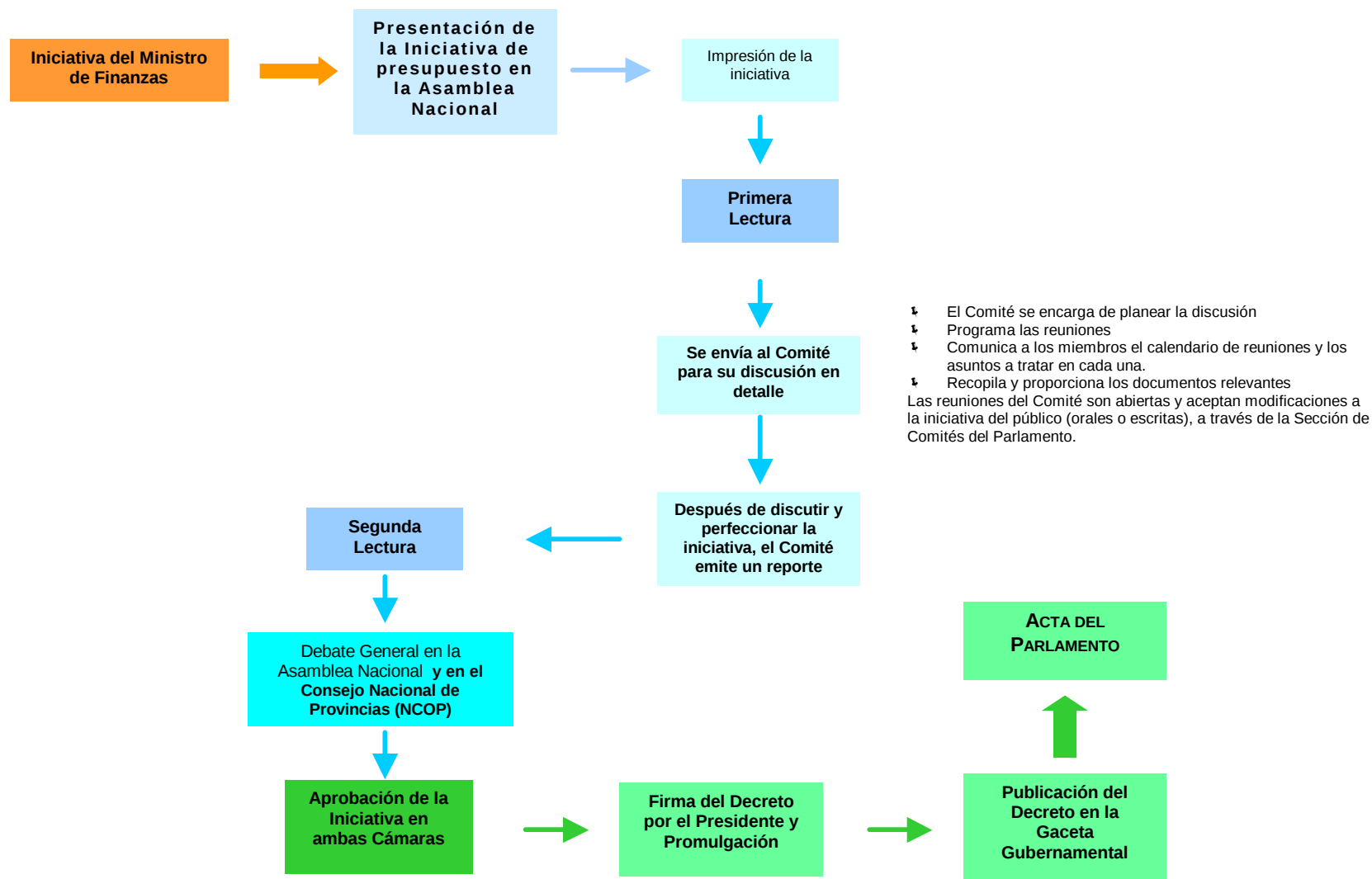
La reforma reguladora, en particular en los monopolios naturales;

La extensión de la cooperación internacional;

La Reforma de los sistemas de remuneraciones, incluyendo los fondos de retiro y el financiamiento de los servicios de salud:

Mejora de la administración del riesgo financiero, incluyendo una mejora en los estándares de contabilidad y el fortalecimiento de la supervisión de las entidades públicas.

El proceso de aprobación del presupuesto



SUECIA

Suecia es un sistema parlamentario, unicameral. El Riskdag está compuesto por 349 representantes para un periodo de 4 años.

Los principios y reglas presupuestarias se encuentran establecidas en el Acta Presupuestaria, el Riskdag se concentra más en los agregados, que en los montos detallados.

El monto del gasto del gobierno central se determina tres años por adelantado, al fijar techos de gasto. Las decisiones sobre el gasto se toman en dos etapas en la primavera y en el otoño. En la primera etapa el Riskdag decide los marcos presupuestales a los cuales deberá adherirse en la siguiente etapa. La iniciativa presupuestal se envía a finales de septiembre

Los trabajos presupuestarios comienzan más de un año antes del año fiscal relevante. El Ministerio de Finanzas revisa las proyecciones de las tendencias económicas para un periodo de tres a cinco años e informa al Gobierno de las proyecciones en las tendencias económicas en Diciembre. Entonces el gobierno decide cómo llevar a cabo el trabajo sobre la Propuesta Presupuestal de Primavera. Esta contiene los lineamientos básicos para la política económica que el Gobierno le presenta al Parlamento.

En enero, al tiempo que el Ministerio de Finanzas revisa y actualiza las proyecciones, los otros ministros examinan las proyecciones para sus respectivas áreas de gasto y fondos, sobre la base de las proyecciones económicas realizadas por el Ministerio de Finanzas y los resultados presupuestales del año fiscal previo.

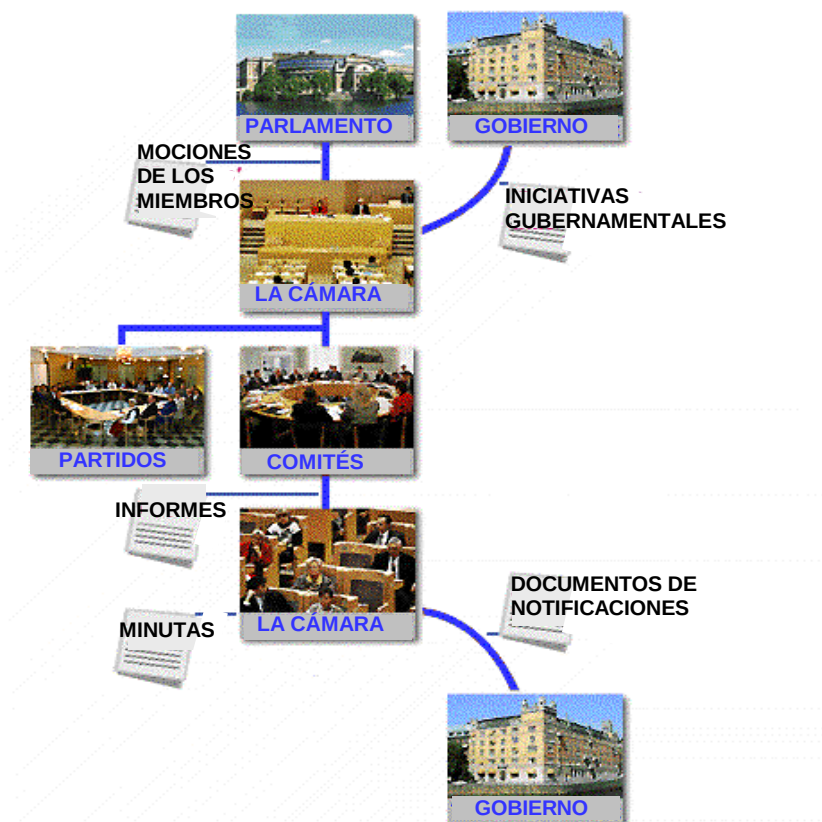
Al inicio de febrero, los ministros le envían sus evaluaciones sobre el monto del gasto para los

siguientes tres años, si se implementan las medidas ya decididas. Al mismo tiempo pueden enviar sugerencias para modificar el gasto, indicando cómo se financiarían los incrementos. Los ingresos fiscales y de otro tipo, se calculan en el Ministerio de Finanzas.

Durante Febrero y al comienzo de marzo, el Ministro de Finanzas examina las evaluaciones de los otros ministros y las propuestas para incrementar y cortar el presupuesto. Es muy importante que todos los ministros estén de acuerdo en las consecuencias financieras de una propuesta particular. Sin embargo no es requisito este acuerdo en los incrementos o recortes presupuestales que se lleven a cabo.

Un propósito importante del trabajo del ministerio de finanzas en esta etapa es examinar si el ingreso estimado y el gasto permiten alcanzar los objetivos de política fiscal para los próximos años. Las metas fiscales son: el techo presupuestal para el gobierno central y el endeudamiento neto del gobierno general. Si el Ministerio de Finanzas cree que las metas no se alcanzarán entonces propone reducciones en el presupuesto.

Un punto crucial al inicio del proceso presupuestario es la reunión sobre la política presupuestaria gubernamental que se celebra a comienzos del mes de marzo, cada año. El propósito de estas discusiones, que duran uno o dos días, es que los ministros lleguen a acuerdos sobre la dirección de la política económica, la política presupuestaria y los puntos principales del Proyecto presupuestario de Primavera. La discusión se basa en una propuesta que el Ministro de Finanzas envía a los otros ministros una semana antes.



La propuesta contiene el techo presupuestal para el gobierno central, para el nuevo tercer año al cual se extiende el presupuesto, así como la distribución de los recursos para las 27 áreas de gasto y para el sistema de pensiones extra presupuestario, así como los incrementos o reducciones en el gasto de ciertas áreas.

A más tardar, el 15 de abril, el gobierno envía la propuesta de política fiscal de primavera al Parlamento.

Esta contiene los lineamientos para la política económica para los siguientes años. El gobierno hace una propuesta a nivel del gasto para el gobierno central y para el sector público, en conjunto, y presenta un lineamiento general sobre cómo se distribuirá el gasto del gobierno central. También se incluye una estimación del ingreso del gobierno central durante los próximos años. Como regla, la propuesta incluye un presupuesto suplementario con los cambios propuestos en las asignaciones por área para el año en curso.

La Cámara revisa el presupuesto en dos etapas. Primero, en septiembre, el Riskdag determina cuánto dinero deberá asignarse a cada una de las 27 áreas de gasto,²³ y decide los impuestos y otro tipo de ingresos gubernamentales. Esta tarea le corresponde al Comité de Finanzas, después el resto de los comités opinan sobre la asignación de recursos por área. La Cámara debe tener una decisión antes de Navidad.²⁴ Después de que la iniciativa se ha enviado, los parlamentarios tienen 15 días para enviar sus observaciones sobre el presupuesto.

En abril se lleva a cabo el Gran debate sobre la política económica del gobierno, basada en la propuesta de primavera, que contiene las propuestas para el futuro.

Al menos una vez al año, el Comité sobre la Constitución emite un reporte con sus resultados sobre el escrutinio gubernamental, generalmente ocurre al final de la primavera, generando un debate muy animado. De esta forma, el Riskdag lleva a cabo la supervisión del gobierno.

²³ Un área de gasto es el equivalente de un ramo administrativo en México.

²⁴ El año fiscal coincide con el año calendario, i.e. comienza en enero.

El calendario del proceso presupuestario anual en Suecia

	PARLAMENTO	GOBIERNO	AGENCIAS
Enero		1. TRABAJO PRESUPUESTAL PREPARATORIO	
Febrero			
Marzo		2. REUNIÓN GUBERNAMENTAL PREPARATORIA	I REPORTES ANUALES Y DOCUMENTACIÓN PRESUPUESTAL ENVÍADA AL GOBIERNO
Abril		3. PROPUESTA DE POLÍTICA FISCAL DE PRIMAVERA, INCLUYENDO TECHO PRESUPUESTAL	II REPORTES DE AUDITORÍA ENVÍADOS AL GOBIERNO
Mayo			
Junio	A) DECISIONES SOBRE EL TECHO PRESUPUESTAL Y LOS MARCOS PRELIMINARES PARA LAS ÁREAS DE GASTO	4. CIFRAS PRELIMINARES PRESUPUESTARIAS	
Julio		III ENTREGA AL PARLAMENTO DEL REPORTE ANUAL DEL GOBIERNO CENTRAL	
Agosto			
Septiembre		5. LA PROPUESTA PRESUPUESTAL SE ENVÍA AL PARLAMENTO A MÁS TARDAR EL 20 DE SEPTIEMBRE	
Octubre			
Noviembre	B) DECISIONES SOBRE LOS MARCOS PRESUPUESTARIOS PARA LAS ÁREAS DE GASTO (27 ÁREAS)		
Diciembre	C) DECISIONES SOBRE LOS FONDOS PARA FINES ESPECÍFICOS	6. EL GOBIERNO DECIDE SOBRE LOS OBJETIVOS Y RECURSOS PARA CADA AGENCIA. (DOCUMENTO APROBADO POR EL GOBIERNO)	